

## Wege aus der Isolation: Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozeß

Will, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Will, G. (2003). *Wege aus der Isolation: Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozeß*. (SWP-Studie, S 36). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262074>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Gerhard Will*

# **Wege aus der Isolation**

Birmas nationaler und internationaler  
Aussöhnungsprozeß

S 36  
August 2003  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2003

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen 5**

**Einleitung 7**

**Strukturelle Faktoren der Entwicklung Birmas 8**

Tendenz zur Wagenburg-Mentalität 8

Ethnische Heterogenität 9

Die Vormachtstellung des Militärs 11

Wirtschaftliche und soziale Unterentwicklung 12

**Militärregierung, Opposition und die Rolle des Auslands 15**

Vom »birmanischen Sozialismus« Ne Wins zur  
Entwicklungsdiktatur der Generäle 15

Die Sanktionsstrategie des Westens 16

Die Strategie des »konstruktiven Engagements« 17

Die bisherigen Ergebnisse der Strategie des  
»konstruktiven Engagements« 18

*Unerfüllte Hoffnungen der NLD* 18

*Regierung in der Offensive* 19

*Primat der Innenpolitik* 21

**Ansätze zu einer neuen Strategie gegenüber**

**Birma 22**

Politische Maßnahmen 23

*Begleitung der Ausarbeitung einer neuen Verfassung* 23

*Aufnahme eines konstruktiven Dialogs mit der  
Militärregierung* 25

*Aufbau und Stärkung von Parteien, Medien und  
zivilgesellschaftlichen Organisationen* 26

*Verbesserung der materiellen Lebensumstände* 28

*Humanitäre und entwicklungspolitische Projekte* 28

*Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung* 30

**Fazit 31**

**Abkürzungen 31**



**Wege aus der Isolation  
Birmas nationaler und internationaler  
Aussöhnungsprozeß**

Zu Beginn der neunziger Jahre beantworteten die EU und die USA die 1988 erfolgte Machtübernahme der Militärs in Birma und die Nichtanerkennung des 1990 errungenen Wahlsiegs der Opposition mit der öffentlichen Verurteilung dieses Regimes, der Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Handelshemmnissen und einer drastischen Verringerung der politischen Kontakte. Eine Aufhebung der wirtschaftlichen Sanktionen und eine Verbesserung der politischen Beziehungen wurde an die Voraussetzung geknüpft, der Opposition volle politische Handlungsfreiheit zu gewähren.

Im Unterschied zu EU und USA und teilweise gegen deren erbitterten Widerstand verfochten die ASEAN-Staaten seit Mitte des Jahrzehnts eine alternative Politik des »konstruktiven Engagements«: Statt die Militärregierung in Rangun mit für sie unakzeptablen Forderungen zu brüskieren, setzten sie auf die Herstellung vertrauensvoller Beziehungen zu den Militärs, um den Weg zu politischen Reformen und zu einem konstruktiven Dialog zwischen Regierung und Opposition zu ebnen. Die Politik des »konstruktiven Engagements« erhielt schließlich auch die nachdrückliche Unterstützung von UN-Generalsekretär Kofi Annan, der im April 2000 den malaysischen Spitzendiplomaten Ismail Razali zum UN-Sonderbotschafter für Birma ernannte.

Beide Strategien führten nicht zu den intendierten Ergebnissen. Die von den westlichen Ländern verhängten Sanktionen beeinträchtigten zwar die Lebensumstände großer Teile der Bevölkerung, nicht aber die Machtposition der Militärs. Auf den Druck von außen reagierten diese nicht mit größerer Konzessionsbereitschaft, sondern mit einer Verhärtung ihrer Position. Andererseits belegen die erneute Inhaftierung Aung San Suu Kyis am 30. Mai 2003 und die Schließung der Büros ihrer Partei nochmals sehr deutlich, daß es zwischen Regierung und Opposition um elementare Machtfragen und nicht um Kommunikationsprobleme geht, die durch Einschaltung eines unabhängigen Vermittlers behoben werden können.

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung ist daher die Frage, welche Faktoren zu jener fast unauf löslich erscheinenden Konfrontation zwischen Militär-

regierung und Opposition bzw. westlich orientierten Staaten geführt haben und welche Strategie von außen, vor allem von der EU entwickelt werden sollte, um eine Neugestaltung der politischen Machtverhältnisse und eine Verbesserung der mehr als desolaten Lebensverhältnisse vieler Einwohner Birmas zu erzielen.

Die Untersuchung führt zu dem Ergebnis, daß die politische und wirtschaftliche Krise Birmas nur durch einen langfristigen und umfassenden Transformationsprozeß bewältigt werden kann, in dem Veränderungen der sozioökonomischen Basis und der politischen Strukturen eng miteinander zu verknüpfen sind.

Von seiten des Auslands kann und sollte der Transformationsprozeß nach Kräften und in den unterschiedlichsten Bereichen gefördert werden. Die Erfahrungen mit anderen Ländern, die den Übergang von einer Militärregierung zu einem demokratischen System erfolgreich bewerkstelligt haben, lassen den Schluß zu, daß weder eine unveränderte Fortsetzung noch eine bedingungslose Aufhebung der Sanktionspolitik den angestrebten Politikwechsel beschleunigen wird. Vielmehr ist eine Strategie auszuarbeiten, die nicht nach einem starren Fahrplan, mehrgleisig verfährt und auf politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und auch kultureller Ebene einheimische Kooperationspartner zu gewinnen sucht. Positive Anreize und Druck sollten sich ergänzen. Ob eine Zusammenarbeit nützlich und möglich erscheint oder aber verweigert werden muß, wäre jeweils anhand des konkreten Falles zu prüfen. Im einzelnen zeichnen sich folgende Aufgabenfelder und Handlungsoptionen ab:

1. Ungeachtet vieler drängender Probleme sind weitreichende konzeptionelle Überlegungen, allen voran die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, unverzichtbar. Die bisher vorgelegten Entwürfe für eine neue Verfassung setzen sich sehr detailliert mit der Frage auseinander, wie etwa das Verhältnis zwischen Militär und politischer Führung gestaltet oder ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Ethnien organisiert und ihre kulturelle wie politische Autonomie gewährleistet werden kann. Die Vermittlung von Erfahrungen anderer Länder, die mit vergleichbaren Problemen konfrontiert waren und sind, könnte für die Ausgestaltung der Entwürfe hilfreich sein.
2. Die Errichtung eines demokratischen Regierungssystems wird sich nicht gegen den geschlossenen Widerstand des Militärs durchsetzen lassen. Statt die Militärregierung und ihre Repräsentanten weiterhin zu isolieren, muß die EU alle Möglichkeiten ausschöpfen, um zu einem kritischen und

möglichst breit angelegten Dialog zu gelangen. Nur im Verlauf eines solchen Dialogs können Loyalitätsstrukturen innerhalb des Militärs aufgebrochen und jene Kräfte identifiziert und gestärkt werden, die Reformbereitschaft erkennen lassen. Eine Fortsetzung der Isolationspolitik würde dagegen nur jenen Hardlinern in die Hände arbeiten, die wachsende Kontakte mit dem Ausland als stärkste Herausforderung ihrer Herrschaft betrachten.

3. Für den Aufbau zivilgesellschaftlicher Institutionen und Organisationen bestehen derzeit nicht allzu erfolgversprechende Voraussetzungen. Um so nötiger ist es, die vorhandenen Möglichkeiten auch im Umfeld religiöser Gemeinschaften oder kultureller Gruppierungen konsequent zu nutzen und weiterzuentwickeln. Dies wird vor allem Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den ASEAN-Staaten sein, deren Engagement bei der birmanischen Regierung weniger Widerstand provozieren wird als ein Engagement der EU, die hier besser indirekte Unterstützung leisten sollte.
4. Politische Veränderungen und Linderung der desolaten wirtschaftlichen und sozialen Situation sind in viel stärkerem Maße als bisher als ein sich gegenseitig bedingender und verstärkender Prozeß zu begreifen. Ein systematisches Vorgehen setzt zunächst einen nationalen Hilfsplan voraus, der die gravierendsten Probleme und mögliche humanitäre sowie weiterführende entwicklungspolitische Projekte benennt. Anhand eines solchen Plans kann mit der Regierung sehr viel zielgenauer über die Realisierung einzelner Projekte und Leistungen verhandelt werden, die von ihr bzw. ihrer Verwaltung zu erbringen sind.
5. Erfolg oder Mißerfolg des Transformationsprozesses wird davon abhängen, ob eine wirtschaftliche Dynamik mit hohen Wachstumsraten in Gang kommt, die Millionen Birmanen neue Lebenschancen eröffnet. Denn neue wirtschaftliche Machtverhältnisse werden auch neue politische Machtverhältnisse begründen. Internationale Beratung der birmanischen Wirtschafts- und Währungspolitik, vermehrte ausländische Direktinvestitionen und ein verstärkter Handel mit Birma sind wichtige Beiträge zum wirtschaftlichen Erfolg, der sich indessen nur einstellen wird, wenn die Regierung willens und in der Lage ist, die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen und ihre Durchsetzung zu gewährleisten.

# Einleitung

Die Aufhebung des Hausarrests von Aung San Suu Kyi im Mai 2002 und die Ankündigung der Militärregierung, man werde sehr bald substantielle Gespräche mit der Opposition aufnehmen, weckte in den westlich orientierten Industrieländern sowie in den ASEAN-Staaten große Hoffnungen auf eine Lösung jener schwerwiegenden Krisen, in die Birma<sup>1</sup> seit dem Militärputsch im Jahre 1988 geraten ist. Doch die Euphorie vom Mai 2002 ist ein Jahr später großer Ernüchterung, um nicht zu sagen Enttäuschung, gewichen.

Nachdem die von Aung San Suu Kyi geführte Partei, die National League for Democracy (NLD), seit dem Frühjahr 2003 immer stärkeren Repressalien ausgesetzt war, wurde ihre Führerin während einer Reise in den Chin-Staat in gewaltsame Auseinandersetzungen verwickelt, die in ihrer erneuten Inhaftierung und der Schließung vieler gerade erst eröffneter Parteibüros gipfelten. Obwohl die Regierung versicherte, daß die Inhaftierung nur zu ihrem eigenen Schutz und von begrenzter Dauer sein werde, wurden diese Maßnahmen von der EU und den USA als Beweis dafür gewertet, daß die Militärjunta unnachgiebig an ihrem Machtmonopol festhält und nicht bereit ist, den von ihr selbst immer wieder propagierten Über-

gang zu einem demokratischen Regierungssystem vorzunehmen.<sup>2</sup>

Ziel der Untersuchung ist es, nach den Gründen für das erneute Scheitern des nationalen Aussöhnungsprozesses zu fragen und Mittel und Wege auszuloten, um jene Konfrontation aufzubrechen, die seit geraumer Zeit die politische und wirtschaftliche Entwicklung Birmas lähmt und seinen außenpolitischen Handlungsspielraum stark einschränkt. Zur Beantwortung dieser Frage müssen zunächst einige grundlegende Bestimmungsfaktoren der Entwicklung Birmas erläutert werden, die zum Teil weit in die Geschichte zurückreichen, aber auch heute noch Wirkung entfalten. Darauf aufbauend werden der bisherige Verlauf der Gespräche zwischen Regierung und Opposition und die von ausländischen Akteuren verfolgte Politik einer kritischen Analyse unterzogen. Abschließend wird versucht, eine Strategie zu skizzieren, die einen Ausweg aus der außenpolitischen Isolation und der äußerst prekären sozialen und wirtschaftlichen Situation des Landes weisen könnte.

<sup>1</sup> Die Militärregierung verfügte 1989, daß ihr Land auf nationaler wie internationaler Ebene als »Myanmar« tituliert wird. Auch für die Hauptstadt, die einzelnen Landesteile sowie für die großen Städte und Ströme wurden Bezeichnungen aus der burmesischen Sprache genommen, die von etwa zwei Dritteln der Einwohner, den Burmesen, gesprochen wird. Da es deutschem Sprachgebrauch entspricht, nicht »Zhongguo«, sondern »China« etc. zu sagen, verwende ich in dieser Arbeit die in Deutschland seit langer Zeit üblichen Begriffe »Birma, Birmanen, Birmanisch«, wenn ich das gesamte Land bzw. seine Einwohner meine. Mit »Burmesen« bzw. »burmesisch« bezeichne ich die größte ethnische Gruppe des Landes. Vgl. Hans-Bernd Zöllner, Dialog in vermintem Gelände. Die Gespräche zwischen der Militärjunta und der Opposition in Myanmar, in: Internationales Asienforum, 32 (2001) 3/4, S. 291–318 (291).

<sup>2</sup> Seit ihrer Machtübernahme im Jahr 1988 beteuert die Militärregierung, daß sie sich nur als Übergangsregierung verstehe, deren wichtigste Aufgabe es sei, die Grundlagen für ein demokratisches Regierungssystem zu legen. Gleichzeitig hat sie aber immer wieder betont, daß in dieser Anfangsphase des Demokratisierungsprozesses eine Einschränkung demokratischer Rechte unumgänglich sei.



## Strukturelle Faktoren der Entwicklung Birmas

### Tendenz zur Wagenburg-Mentalität

Birma hat zwar in der Person U Thants einen UN-Generalsekretär (1961–1971) gestellt, doch diese Tatsache sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Land auf internationaler Ebene stets eine marginale Rolle gespielt hat, die weder der Größe seines Territoriums noch seiner strategischen Lage entspricht. Statt sich aktiv in die internationale Politik einzumischen und sich dort durch geschicktes Taktieren einen größeren Handlungsspielraum zu verschaffen, haben birmanische Eliten unterschiedlichster Couleur eher auf passives Abschotten gesetzt als auf aktives Engagement.

Im auffallenden Gegensatz zum Nachbarland Thailand gelang es dem birmanischen Königshaus im 19. Jahrhundert nicht, das Land, vor allem das Staatswesen, zu modernisieren und durch Ausspielen der Kolonialmächte die nationale Unabhängigkeit zu bewahren. Statt dessen begab es sich in eklatanter Unterschätzung der gegnerischen Kräfte in eine militärische Konfrontation mit den Briten, die nach mehreren äußerst kostspieligen und kräftezehrenden Kriegen Birma ihrem indischen Kolonialreich einverleibten.<sup>3</sup> Als Teil des indischen Kolonialreichs wurde Birma von Kalkutta aus verwaltet. Erst 1937 erhielt es den Status einer eigenständigen Kolonie, die direkt der Regierung in London unterstand.

Nach dem Erringen der Unabhängigkeit im Jahre 1948 propagierte der erste gewählte Ministerpräsident, U Nu, eine Außenpolitik der strikten Neutralität. Birma trat nicht dem Commonwealth bei, wurde aber Mitglied der Vereinten Nationen und zählte 1960 zu den Gründungsnationen der Blockfreienbewegung. Die Weigerung, einem politischen, wirtschaftlichen oder gar militärischen Bündnis beizutreten und im Ost-West-Konflikt Partei zu ergreifen, war jedoch nicht mit Isolationismus gleichzusetzen. Vielmehr bemühte sich die Regierung U Nus nach Kräften um ein möglichst breit gefächertes Netz von Handelsbeziehungen. Auch ausländische Hilfe der unterschiedlichsten

Geberländer wurde gerne angenommen, solange sie nicht an politische Bedingungen geknüpft war.

Das internationale Engagement der Regierung U Nu wurde unter seinem Nachfolger General Ne Win, der 1962 durch einen Militärputsch an die Macht gekommen war, deutlich verringert. Ne Win verstand unter Neutralismus die Herauslösung seines Landes aus regionalen wie internationalen Zusammenhängen und die Abschottung seiner Bürger vor jeglichen Einflüssen aus dem Ausland. Außenpolitische Beziehungen, die nicht zuletzt das Einwerben beträchtlicher Summen an ausländischer Hilfe beinhalteten,<sup>4</sup> wurden gleichsam zur Chefsache erklärt und von Ne Win bzw. seinen engsten Gefolgsleuten wahrgenommen.

Aus heutiger Perspektive ist vielfach in Vergessenheit geraten, daß es gerade die Militärjunta<sup>5</sup> war, die kurz nach ihrem Machtantritt im Jahre 1988 eine »aktive und unabhängige Außenpolitik« proklamierte, die weit über die von U Nu verfochtenen Prinzipien hinausging. Die neue Regierung wollte nicht nur die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarländern und den westlich orientierten Ländern intensivieren, sondern auch mit Hilfe eines großzügigen Investitionsgesetzes<sup>6</sup> Birmas Wirtschaft ausländischen Investoren öffnen. Erfolgreich war sie mit dieser Politik nur gegenüber den ASEAN-Staaten, die Birma 1997 als Vollmitglied aufnahmen, und der VR China, die allerdings schon unter Ne Win zum wichtigsten außenpolitischen Partner Birmas geworden war. In den westlich orientierten Industriestaaten stießen die außenpolitischen Offerten Ranguns zunehmend auf Ablehnung. Angesichts der blutigen Niederschlagung der friedlicher Demonstrationen, der Nichtanerkennung des 1990 errungenen Wahlsiegs der

4 Nach der Proklamierung eines »Unabhängigen birmanischen Sozialismus« im Jahre 1974 war es gerade die Wirtschaftshilfe aus Japan, den USA und Westdeutschland, die das Überleben des birmanischen »Sozialismus« sicherte; *International Crisis Group*, Myanmar: The Military Regime's View of the World, Brüssel, 7.12.2001 (Asia Report Nr. 28), S. 10.

5 Ihre offizielle Bezeichnung lautete von 1988 bis 1997 State Law and Order Restoration Council (SLORC). Seit 1997 nennt sie sich State Peace and Development Council (SPDC).

6 So sah das 1988 erlassene Investitionsgesetz auch die Gründung von Firmen vor, die zu 100 Prozent mit ausländischem Kapital finanziert wurden.

3 Zur britischen Eroberung Birmas im Verlauf des 19. Jahrhunderts vgl. *Thant Myint, The Making of Modern Burma*, Cambridge 2001, S. 13–52.

Opposition und des forcierten Aufbaus eines gewaltigen Militär- und Polizeiapparates, dem schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden, entschieden sich die USA und ihre Verbündeten, jegliche Entwicklungshilfe einzustellen, alle Handels-erleichterungen zu verweigern, die anderen Entwicklungsländern gewährt wurden, und die birmanische Regierung auf internationaler Ebene politisch zu isolieren.

Der auf Rangun ausgeübte Druck führte indes nicht zu einer Änderung der Innenpolitik der Militärs, vielmehr bestätigte und verfestigte er jene Klischees über das »Ausland«, die gerade in Kreisen des Militärs eine lange Tradition hatten: Das »Ausland« kann und will uns nicht verstehen, letztlich geht es ihm nur darum, unsere Unterentwicklung zu perpetuieren und uns unsere nationale Souveränität und Identität zu rauben. Früher versuchten die Kolonialisten dies mit militärischer Gewalt, heute bedienen sich die Länder wirtschaftlicher Sanktionen. Wir dürfen uns daher bei Strafe des eigenen Untergangs ihrem Druck nicht beugen, sondern wir müssen im Vertrauen auf unsere eigene Kraft und unsere eigenen Fähigkeiten allen Versuchen ausländischer Einmischung widerstehen, auch wenn sie als Hilfe und Unterstützung getarnt werden.<sup>7</sup> Genau nach diesem Muster reagierte Rangun auch auf die jüngsten Sanktionsmaßnahmen, die nach der erneuten Verhaftung Aung San Suu Kyis verhängt wurden. So erklärte General Kyin Nyunt, ein führendes Mitglied der Militärjunta, am 6. Juni vor Grundschullehrern: »Gestützt auf ihren Reichtum und ihre technologische Überlegenheit versuchen einige Großmächte, souveräne Nationen zu beherrschen und Druck auf sie auszuüben. Angesichts dieser Herausforderung ist für ein Entwicklungsland wie Myanmar ein unbeugsamer Wille eine ungeheuer wichtige nationale Kraft. Wir müssen verstehen, daß nur eine nationalistische Einstellung uns von dem Einfluß dieser Nationen befreien kann.«<sup>8</sup>

Auch nach 1988 war Birma keineswegs in der Lage, dem Ideal einer autozentrierten Entwicklung zu entsprechen. Vielmehr war es in hohem Maße auf Lieferungen und Unterstützung aus der VR China<sup>9</sup> ange-

wiesen, die in Birma eine einzigartige Möglichkeit sah, ihren Einfluß in Südostasien auszudehnen. Aber gerade die mitunter sehr augenfällige Präsenz der VR China sowie eine wachsende Zahl chinesischer Einwanderer, die in der birmanischen Wirtschaft wichtige Funktionen übernommen haben, gaben der latenten Angst vor ausländischer Überfremdung weiteren Auftrieb. Die schweren Spannungen zwischen Thailand und Birma, die im Sommer 2002 zu militärischen Zusammenstößen an der gemeinsamen Grenze führten, begleitet von heftigen Propagandaattacken,<sup>10</sup> sind ein Beleg dafür, daß sich der xenophobe Argwohn ganz unvermittelt auch gegen einen ASEAN-Partner richten kann. Durch langwierige, subtile diplomatische Bemühungen, die in einem Staatsbesuch des thailändischen Ministerpräsidenten Thaksin in Birma ihren Abschluß fanden, konnten zwar die Wogen geglättet und erneut Freundschaftsbeteuerungen<sup>11</sup> ausgetauscht werden, aber die Erfahrungen der Vergangenheit haben gelehrt, daß man sich hier auf sehr dünnem Eis bewegt.

## Ethnische Heterogenität

Birma ist sicherlich das Land Südasiens mit der größten ethnischen Vielfalt. Die von der Militärjunta gerne genannte Zahl von 135 in Birma lebenden »Rassen«<sup>12</sup> kann als gezielte Übertreibung abgetan werden, um ihr autokratisches Herrschaftssystem als unverzichtbar für den nationalen Zusammenhalt zu rechtfertigen. Unbestritten ist jedoch, daß die ethnischen Burmesen nur etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Birmas ausmachen, während sich das restliche Drittel aus sieben unterschiedlichen Ethnien<sup>13</sup> zusammensetzt. Betrachtet man die Fläche der von

<sup>10</sup> So wies die Militärregierung die birmanischen Medien an, nicht mehr von »Thailand« zu sprechen, sondern für dieses Land die herabwürdigende Bezeichnung »Yodaya« zu verwenden. Zuwiderhandlungen wurden unter Strafe gestellt. Vgl. Irrawaddy website, Bangkok, 29.10.2002, zitiert in: BBC, MGNAPPF, 30.10.2002.

<sup>11</sup> TV Myanmar, Rangun, 10.2.2003, zit. ebd., 12.2.2003.

<sup>12</sup> Bei diesen von der Militärregierung als »Rassen« apostrophierten Gruppierungen handelt es sich allenfalls um unterschiedliche Dialektgruppen, die wiederum vier größeren Sprachgruppen zuzuordnen sind.

<sup>13</sup> Die sieben Hauptethnien haben etwa folgenden Anteil an der Gesamtbevölkerung: Shan 9%, Karen 7%, Arakan 4 %, Mon 2%, Wa 2% sowie Chin und Kachin mit insgesamt 5%. Hinzu kommen noch etwa 3% chinesisch- oder indischstämmige Einwohner.

<sup>7</sup> Vgl. Maung Aung Myoe, The National Reconciliation Process in Myanmar, in: Contemporary Southeast Asia, 24 (August 2002) 2, S. 371–384 (375).

<sup>8</sup> Radio Myanmar, Rangun, 7.6.2003, zitiert in: BBC, Monitoring Global Newline Asia Pacific Political File (MGNAPPF), 8.6.2003.

<sup>9</sup> Vgl. zu den jüngsten Hilfszusagen Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.1.2003, S. 8 und TV Myanmar, 15.1.2003, zitiert in: BBC, MGNAPPF, 16.1.2003.

den einzelnen Ethnien besiedelten Gebiete, so ergibt sich für die ethnischen Burmesen ein noch ungünstigeres Verhältnis. Denn ihr angestammter Siedlungsraum umfaßt nur etwa 40 Prozent des Staatsgebietes, während die übrigen 60 Prozent, die hufeisenförmig das burmesische Kernland umschließen, überwiegend von den anderen Ethnien bewohnt werden.<sup>14</sup>

Für das traditionelle Herrschaftssystem stellte der ethnische Pluralismus keine allzu große Herausforderung dar, da das Königshaus ohnehin nur das von Burmesen bewohnte Irrawaddy-Tal unter seiner unmittelbaren Kontrolle hatte, während die ethnischen Minderheiten dem König durch ein Tributsystem verbunden waren, das von den nicht-burmesischen Volksstämmen außenpolitische Loyalität forderte, aber ihnen sonst ein hohes Maß an Autonomie zugestand.<sup>15</sup> Die britische Kolonialmacht behielt dieses Herrschaftsmuster im wesentlichen bei. Während im burmesischen Kernland der König und sein Hofstaat außer Landes verbannt, der traditionelle Verwaltungsapparat auf den untergeordneten Ebenen vollständig aufgelöst und durch britische Verwaltung ersetzt wurde, wandte England in den peripheren Gebieten das System des »indirect rule« an, das den dort lebenden Ethnien die weitgehende Beibehaltung ihrer ursprünglichen Lebens- und Wirtschaftsformen gestattete und ihnen damit auch größeres Selbstbewußtsein verlieh.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs unterzeichneten 1947 Vertreter der von Burmesen geführten Befreiungsbewegung und Vertreter der nicht-burmesischen Ethnien in Panglong eine gemeinsame Erklärung,<sup>16</sup> in der einige grundlegende Prinzipien für ein geregeltes und gleichberechtigtes Miteinander der verschiedenen Ethnien formuliert wurden. Die in Panglong proklamierten Prinzipien gerieten jedoch in der 1948 gegründeten Union of Burma schnell in Vergessenheit. Bereits unter Ministerpräsident U Nu waren alle entscheidenden Positionen in Staat und Gesellschaft Burmesen vorbehalten und es gab wenig

ernsthafte Anstrengungen, Nicht-Burmesen in den neuen Staat zu integrieren.

Ne Win versuchte nach seiner Machtübernahme den ethnischen Widerstand mit Waffengewalt und durch Zwangsumsiedlungen zu brechen. Doch diese Strategie war nicht allzu erfolgreich. Vielmehr formierten sich in den ethnischen Minderheiten die unterschiedlichsten Gruppierungen, die ebenfalls zu den Waffen griffen und dies als Selbstverteidigung ihrer ethnischen Autonomie gegen die diktatorischen Zwangsmaßnahmen Ranguns rechtfertigten. Das Geld für die Waffenkäufe kam zum großen Teil aus Gewinnen, die viele der Rebellenführer aus der Herstellung von bzw. dem Handel mit Opium und anderen Drogen bezogen und beziehen. Es entstand so jene unheilvolle Verquickung von kriminellen Machenschaften und Kampf um ethnische Autonomie, in dessen Verlauf sich Strukturen herausbildeten, welche die Regierung trotz brutaler Anwendung militärischer Gewalt nicht zu besiegen vermochte.

Mitte der neunziger Jahre sah sich daher auch die regierende Militärjunta veranlaßt, ihre Taktik zu ändern. Statt einer wenig aussichtsreichen Fortsetzung des militärischen Kampfes bot sie den Gruppierungen Waffenstillstandsvereinbarungen an, die den jeweiligen Befehlshabern die Beibehaltung ihrer militärischen Verbände sowie »wirtschaftliche Selbständigkeit« zusicherten, wobei letzteres vor allem als das Recht verstanden wird, Drogenproduktion und -handel weiterhin in eigener Regie zu betreiben.<sup>17</sup> Die meisten bewaffneten Rebellenverbände haben sich auf dieses Angebot eingelassen und entsprechende Vereinbarungen unterzeichnet. Von den größeren Gruppierungen hält nur die Karen National Union (KNU) an ihrem bewaffneten Kampf gegen die Regierung fest. Allerdings haben sich in jüngster Zeit kleinere Gruppierungen von den »cease-fire-groups« abgespalten und fordern von der Regierung unter Androhung von Waffengewalt die Unterzeichnung zusätzlicher Vereinbarungen.<sup>18</sup>

Derartige Vereinbarungen können indes nicht Grundlage der Nationalitätenpolitik eines föderalen

<sup>14</sup> Harn Yawng hwe, *Bringing About Change in Burma*, Brüssel: Euro-Burma Office, 2001, S. 136.

<sup>15</sup> Vgl. Thant Myint, *The Making of Modern Burma* [wie Fn. 3], S. 24f.

<sup>16</sup> Um diese Erklärung hat sich inzwischen ein Mythos gebildet. Sie wird gerne als ein »Abkommen« bezeichnet, das den Weg für ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Ethnien vorgezeichnet habe. Tatsächlich handelt es sich um eine recht vage gehaltene Absichtserklärung, die keineswegs von Vertretern aller Ethnien unterzeichnet wurde.

<sup>17</sup> Die meisten Beobachter gehen jedoch davon aus, daß auch den Militärs ein Anteil an den Erlösen aus dem Drogengeschäft zugestanden wurde. Die bedeutendste dieser bewaffneten Gruppierungen ist die United Wa State Army. Vgl. hierzu Anthony Davis, *The Wa Challenge Regional Stability in Southeast Asia*, in: *Jane's Intelligence Review*, 15 (Januar 2003) 1, S. 6–13.

<sup>18</sup> *Asienhaus Essen*, *Burma-Nachrichten*, 13.3.2003, S. 1 und Radio Myanmar, Rangun, 28.4.2003, zit. nach. *BBC*, MGNAPPF, 30.4.2003.

Rechtsstaates sein, wie ihn die Opposition anstrebt. Eine Reihe von Vertretern der nicht-burmesischen Ethnien<sup>19</sup> haben sich daher mit der NLD zusammengetan, um einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten, der Demokratie und Föderalismus als untrennbare Elemente eines pluralistischen und multiethnischen Staatswesens begreift.<sup>20</sup> In jüngster Zeit haben sich auch Repräsentanten einiger »cease-fire-groups« an diesen Diskussionen beteiligt. Solange keine demokratische Wahl dieser ethnischen Repräsentanten möglich ist, ist auch unklar, inwieweit sie tatsächlich den Willen und die Mehrheit ihrer Ethnien repräsentieren. Darüber hinaus ist fraglich, ob sie sich gegen jene Befehlshaber durchsetzen können, die über Geld, Waffen und Truppen verfügen und damit auch in der Lage sind, jeden demokratischen Erneuerungsprozeß zu sabotieren, der zwangsläufig gegen ihre wirtschaftlichen Interessen verstoßen wird.<sup>21</sup>

## Die Vormachtstellung des Militärs

Noch unter der britischen Kolonialverwaltung wurden in Birma erste Institutionen staatlicher Eigenständigkeit eingerichtet: Die Briten ließen Wahlen abhalten, aus denen ein Parlament hervorging, das indes nur sehr beschränkte Entscheidungsbefugnisse hatte.<sup>22</sup> Es bildeten sich unterschiedliche politische Gruppierungen und Parteien heraus, die bereits damals über eigene paramilitärische Verbände verfügten. Unter den Intellektuellen und im Parlament entbrannten leidenschaftliche Debatten über den geeignetsten Weg in die Unabhängigkeit, und es entwickelten sich radikale politische Bewegungen, die den Sturz des Kolonialregimes und die nationale Unabhängigkeit für Birma forderten.

Erst im Verlauf des Zweiten Weltkrieges wurde der Kampf gegen das Kolonialregime auch mit militärischen Mitteln geführt. Die Protagonisten dieses nationalen Befreiungskampfes verstanden sich in erster Linie als Soldaten und Gründer einer Armee, der es – jedenfalls im eigenen Selbstverständnis – gelungen

war, die Kolonialmacht zu besiegen und dadurch die Unabhängigkeit zu erringen. In der 1948 selbständig gewordenen Union of Burma konnten die Streitkräfte die herausragende Rolle, die sie im Unabhängigkeitskampf erworben hatten, weiter festigen. Angesichts der vielen Grabenkämpfe des parlamentarischen Systems, in die sich die meisten zivilen Politiker verhedderten, und der zahlreichen gewaltreichen Konflikte zwischen den verschiedenen Ethnien verstand es das Militär, sich als die einzige Kraft zu profilieren, die in der Lage sein würde, das Land vor Chaos und Zerfall zu retten und seine Einheit und territoriale Integrität zu garantieren.<sup>23</sup>

Unter Berufung auf diese Verpflichtung übernahm das Militär 1958 und 1988 die Regierungsmacht mit dem Versprechen, die Ordnung wiederherzustellen und anschließend die Macht an eine zivile Regierung zurückzugeben. 1960 hatte sie ihr Versprechen wahr gemacht und freie Wahlen abgehalten. Aber nur zwei Jahre später beendete General Ne Win dieses parlamentarische Zwischenspiel mit einem Militärputsch, und als 1990 die mit Billigung des Militärs abgehaltenen Wahlen zu einem überwältigenden Sieg der Opposition führten, erkannte die Armee dieses Ergebnis nicht an. Denn die Armeeführung, die davon ausgegangen war, daß sie die Wahlen gewinnen würde, konnte sich durchaus eine zivile Regierung vorstellen, die sich ihrem Führungsanspruch unterstellt, aber keine Regierung, der sich die Armee zu fügen hat.

Folgerichtig betrieb die Militärregierung in den neunziger Jahren nicht den Ausbau der zivilgesellschaftlichen und staatlichen Institutionen, die für den Übergang zu einem demokratischen Rechtsstaat unerlässlich sind, sondern setzte die ohnehin begrenzten Ressourcen des Landes zum planmäßigen Ausbau des eigenen Machtapparates ein.<sup>24</sup> Umfaßten Birmas Streitkräfte 1988 etwa 170 000 Mann, so hatte sich diese Zahl vierzehn Jahre später mehr als verdoppelt.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Die zwei prominentesten Organisationen sind: Nationalities Democratic Front (NDF) und die United Nationalities League for Democracy. Liberated Area (UNLD.LA).

<sup>20</sup> Lian Hmung Sakhong, Report on States Constitutions Drafting Process (unveröffentlichtes Manuskript), S. 4.

<sup>21</sup> International Crisis Group, Myanmar: The Role of Civil Society, Brüssel, 6.12.2001 (Asia Report Nr. 27), S. 26.

<sup>22</sup> Wahlberechtigt waren nur diejenigen Birmanen, die auch Kopfsteuer entrichteten.

<sup>23</sup> Mary Patricia Callahan, The Origins of Military Rule in Burma, Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University, New York 1996.

<sup>24</sup> Da keine offiziellen Zahlen über die Militärausgaben Birmas vorliegen, ist man auf Einschätzungen von Experten angewiesen, die davon ausgehen, daß sich diese Ausgaben seit 1988 mehr als verdoppelt haben und daß derzeit etwa 45% des Staatshaushalts für das Militär aufgewandt werden. Vgl. International Crisis Group, Myanmar: The Future of the Armed Forces, ASIA Briefing, Bangkok/Brüssel, 27.9.2002.

<sup>25</sup> Hinzu kommen noch mehr als 70 000 Polizeistreitkräfte und etwa 35 000 Soldaten der Volksmiliz. Bei einer Bevölkerung von 53 Millionen stehen somit 450 000 Mann unter Waffen. Für eine

Durch umfangreiche Waffenkäufe vor allem in China, das zu besonders günstigen Bedingungen liefert, aber auch in so unterschiedlichen Ländern wie Rußland, Nordkorea, Singapur und Israel hat sich der Ausrüstungsstand aller drei Waffengattungen erheblich verbessert, obgleich sicherlich noch nicht alle Einheiten der Armee über modernes Gerät verfügen. Eine grundlegende Neuorganisation der Führungs- und Kommandostrukturen, eine Modernisierung des überalterten Kommunikationswesens sowie der Aufbau elektronisch gesteuerter Aufklärungssysteme haben den Streitkräften eine bislang nicht gekannte Kampfkraft verliehen, die allenfalls durch den Mangel an qualifiziertem Personal für die Bedienung der modernen Waffensysteme beeinträchtigt wird. Zur Abwehr äußerer und innerer Gefahren hat die Militärregierung einen umfangreichen militärischen und zivilen Geheimdienstapparat aufgebaut, dessen Aufgabe es ist, oppositionelle Aktivitäten in der Bevölkerung sowie in den Streitkräften selbst frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen.

Die Stärke des Militärs beruht aber nicht allein auf militärischen oder polizeistaatlichen Zwangsmaßnahmen. Seit den fünfziger Jahren betreibt Birmas Armee eigene Wirtschaftsunternehmen, die zunächst nur der Eigenversorgung mit Ausrüstungs- und Versorgungsgütern dienen.<sup>26</sup> Bereits Anfang der sechziger Jahre waren die Versorgungsbetriebe der Armee zum größten Wirtschaftsunternehmen des Landes geworden, das inzwischen eine Vielzahl von Firmen in den unterschiedlichsten Bereichen umfaßt.<sup>27</sup> Diese werden von ausländischen Investoren als Joint-venture-Partner bevorzugt, da über sie sehr viel leichter staatliche Genehmigungen und begehrte Rohstoffe zu bekommen sind.<sup>28</sup>

Mangels ziviler Karrierechancen stellt das Militär nicht zuletzt für die meisten Burmesen die einzige Möglichkeit für sozialen Aufstieg und eine Verbesse-

rung der materiellen Lebensverhältnisse dar.<sup>29</sup> All das, was für die meisten Einwohner Birmas schwer oder gar nicht zu erhalten ist, zum Beispiel Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, hinlängliche medizinische Versorgung, ausreichend Wohnraum, kostengünstige Versorgung mit Nahrungsmitteln, ist für Militär-angehörige – natürlich stark nach Dienstgraden gestaffelt – sehr viel leichter zugänglich als für Zivilisten. Die Vergünstigungen, die der Masse der Armeeangehörigen geboten werden, mögen absolut betrachtet gering erscheinen, aber in einer Gesellschaft, in der elementare Konsumgüter und Dienstleistungen knappe Güter sind, sind sie ein probates Mittel, um sich Gefolgschaft und Loyalität zu verschaffen. Mit anderen Worten: Es sind gerade die Armut und Unterentwicklung des Landes sowie der Mangel an mächtigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie sie die katholische Kirche auf den Philippinen oder die buddhistische Gemeinschaft in Vietnam darstellen, die es dem Militär ermöglichen, mit relativ geringem Aufwand eine hohes Maß an Kontrolle und Herrschaft auszuüben.

## Wirtschaftliche und soziale Unterentwicklung

Das Führungsmonopol der Streitkräfte hatte nicht zuletzt zur Folge, daß sich in Birma keine unabhängige Unternehmerschicht herausbilden konnte, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht auch stärkere politische Partizipation hätte durchzusetzen können. Ebenso wenig gelang es einer zugewanderten Ethnie, wie bei den chinesischen Händlern im benachbarten Thailand, zunächst ökonomische Nischen zu besetzen, darauf aufbauend eine immer stärkere wirtschaftliche Position zu entwickeln, schließlich die legitime Anerkennung des Staates zu erhalten und integraler Bestandteil der Gesellschaft des Gastlandes zu werden.<sup>30</sup> Statt dessen wurde die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblich von Militärs bestimmt, die nicht bereit waren, der Wirtschaft eine eigenständige Rolle zuzubilligen, sondern in ihr lediglich einen Zulieferer sahen, der sich an ihren Vorgaben und Interessen zu orientieren hat.

detaillierte Analyse der Entwicklung der birmanischen Streitkräfte in den neunziger Jahren vgl. Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power Without Glory*, New York 2002.

<sup>26</sup> Hans-Bernd Zöllner, *Unverständene Partnerschaft in der »Einen Welt«*. Eine Studie zu den deutsch-birmanischen Beziehungen am Beispiel der Firma FRITZ WERNER in Birma, Hamburg 1993, S. 24.

<sup>27</sup> Zarni Oehlers, Alfred Oehlers, *Die Kontrolleure der Wirtschaft. Trotz Veränderungen: Das Militär hat in Burma weiterhin die wirtschaftliche Kontrolle*, in: *Südostasien. Zeitschrift für Politik, Kultur, Dialog*, 18 (Dezember 2002) 4, S. 5–28.

<sup>28</sup> Cyril Payen, *Birmanie. Les forcés du gazoduc*, in: *Le Nouvel Observateur*, 16.–22. 1.2003, S. 36–39.

<sup>29</sup> In der von ethnischen Burmesen dominierten Armee haben Angehörige anderer Ethnien faktisch keine Aufstiegsmöglichkeiten.

<sup>30</sup> Hans-Bernd Zöllner, *Kommando-Wirtschaft. Birmas wirtschaftliche (Nicht-)Entwicklung und das Militär*, in: *Südostasien*, 18 (Dezember 2002) 4, S. 28–32 (32).

Die Militärjunta, die 1988 dem von Ne Win initiierten sozialistischen Experiment abgeschworen hatte, bemühte sich, neue Akzente in der Wirtschaftspolitik zu setzen. Unmittelbar nach ihrem Machtantritt propagierte sie eine Ausweitung des privaten Wirtschaftssektors, eine Liberalisierung des Preissystems und ein verstärktes Werben um ausländische Direktinvestitionen. All diese Maßnahmen erzielten zunächst ansehnliche Erfolge. Die Investitionen, vor allem aus den asiatischen Ländern, nahmen deutlich zu und die wirtschaftliche Wachstumsrate stieg 1992/93 auf fast 10 Prozent.<sup>31</sup> Doch schon wenige Jahre später gingen die Investitionen wieder drastisch zurück<sup>32</sup> und die jährliche Wachstumsrate sank auf einen Durchschnittswert von etwa 5 Prozent.

Die Regierung in Rangun und ihre Befürworter weisen gerne darauf hin, daß das Land mit seiner wirtschaftlichen Wachstumsrate von 5 Prozent eine der vorderen Positionen in Südostasien einnimmt, daß seit 1988 mehr als 6100 km neue Straßen gebaut worden sind und daß die landwirtschaftliche Produktion nach wie vor in der Lage ist, eine hinlängliche Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten.<sup>33</sup> Im übrigen – so die offizielle Argumentation – lebt ein großer Teil der ländlichen Bevölkerung noch weitgehend in subsistenzwirtschaftlichen Verhältnissen, über deren Qualität Marktpreise und die den Familien zur Verfügung stehenden Geldmengen wenig aussagen.

Diese Argumente treffen sicherlich insoweit zu, als in Birma keine Hungersnöte afrikanischen Ausmaßes unmittelbar bevorstehen; sie ändern aber auch nichts an der Tatsache, daß die Reisproduktion mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt hält,<sup>34</sup> daß keine Reserven für Notzeiten vorhanden sind und daß

ungünstige Witterungsbedingungen wie im vergangenen Jahr sofort zu einem drastischen Anstieg der Reispreise führen.<sup>35</sup> Außerdem darf nicht übersehen werden, daß das Wachstum der Wirtschaft und der Exporte großenteils schlicht durch Raubbau an dem reichen natürlichen Potential, zum Beispiel Tropenholz und Bodenschätze, finanziert wurde und daß das Land »den Anschluß an die veränderten Wirtschaftsbedingungen in Asien verpaßt hat«.<sup>36</sup> Hatte die Weltbank zu Beginn der fünfziger Jahre Birma eine wirtschaftliche Vorreiterrolle in Südostasien vorausgesagt,<sup>37</sup> so liegt dieses Land heute auch im regionalen Vergleich weit zurück. Das Pro-Kopf-Einkommen befindet sich mit 300 US-Dollar pro Jahr mehr oder weniger auf dem Stand der fünfziger Jahre, während es sich in anderen Ländern Südostasiens deutlich erhöht, in Thailand sogar mehr als vervierfacht hat.<sup>38</sup> Liegt in anderen Staaten Südostasiens der Anteil der Industrieproduktion am Bruttosozialprodukt inzwischen bei 35 und 40 Prozent, so ist er in Birma in den letzten 20 Jahren kaum über einen Anteil von 10 Prozent hinausgewachsen.<sup>39</sup>

Einer Ausweitung des modernen Sektors stehen indes schwerwiegende Probleme entgegen. Zunächst fehlt es an technischen und kaufmännischen Fachkräften, da die Hochschulen lange Zeit völlig geschlossen waren und erst seit zwei Jahren wieder Studenten aufnehmen. Zum andern leiden die Betriebe bzw. die Investoren, die neue Betriebe eröffnen wollen, nicht nur unter der mangelhaften Versorgung mit Energie, sondern auch unter unklaren und unsicheren rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Regierung redet zwar gerne von der Förderung des privaten Wirtschaftssektors, aber private Unternehmer, die den Löwenanteil des Bruttosozialprodukts erwirtschaften,<sup>40</sup> werden nicht nur bei der Vergabe von Krediten benachteiligt, sondern sind auch sonst der Willkür der Behörden ausgesetzt, die per Dekret in den Markt ein-

31 Michael von Hauff, *The Relevance of Social Reforms for Economic Development in Burma/Myanmar*, Bonn 2002, S. 10.

32 Betrugten die ausländischen Direktinvestitionen 1996/97 2,8 Milliarden US-Dollar, so wurden in den Jahren 1999/2000 lediglich 58 Millionen eingeworben; ebd., S. 17. Nach offiziellen Angaben fielen die ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 2002 um 16,5 5 auf 49,2 Millionen US-Dollar zurück; *Burma-Nachrichten*, Essen, 15.4.2003.

33 Vgl. etwa die Ausführungen von Günter Siemers in: *Südostasien aktuell*, 21 (März 2002) 2, S. 141f sowie ebd., 20 (Juli 2001) 4, S. 362.

34 So stieg zwischen 1986 und 1993, als Birma ein sehr hohes Wirtschaftswachstum aufzuweisen hatte, die Reisproduktion um 4%. Die Bevölkerung wuchs in diesem Zeitraum jedoch um 13,1%. René Hingst, *Herausforderungen des politischen Wandels in Burma/Myanmar. Entwicklungspolitisches Engagement im Transformationsprozess. Rahmenbedingungen und Lösungsansätze*, Mai 2003, S. 29.

35 *The Financial Times*, 23.10.2002, S. 6 und *Far Eastern Economic Review* (FEER), 24.10.2002, S. 8.

36 Christoph Hein, *Der wirtschaftliche und politische Druck auf die Generäle steigt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.12.2001, S. 16.

37 Joshua Kurlantzick, *Can Burma Reform?*, in: *Foreign Affairs*, 81 (November/Dezember 2002) 6, S. 133–146 (135f).

38 von Hauff, *The Relevance of Social Reforms* [wie Fn. 31], S. 7.

39 Ebd., S. 19.

40 Nach Angaben der Asiatischen Entwicklungsbank trugen 1999/2000 die Staatsbetriebe 26,5%, die Genossenschaften 1,1% und der private Wirtschaftssektor 72,4% zum Bruttosozialprodukt bei. *Asian Development Bank, Country Economic Report Myanmar*, 2 Bände, Manila 2001, Bd. 2, S. 25.

greifen und Entwicklungen unterbinden können, die ihren Interessen zuwiderlaufen.<sup>41</sup>

Ein weiteres großes Hindernis für eine wirtschaftliche Modernisierung stellen das staatliche Finanz- und Steuersystem sowie die Verteilung der Haushaltsmittel dar. Dies liegt zunächst an den völlig unzureichenden Steuereinnahmen. Ihr Anteil am Brutto-sozialprodukt betrug 1995/96 nur noch 6,4 Prozent; fünfzehn Jahre zuvor waren es immerhin noch 17 Prozent.<sup>42</sup> Von diesen ohnehin geringen Einnahmen verschlang annähernd 45 Prozent der Militärhaushalt. Obgleich die Ausgaben für Erziehung, Gesundheitswesen und andere soziale Versorgungsleistungen im Verlauf der neunziger Jahre so drastisch gekürzt wurden, daß sie weniger als 1 Prozent des Gesamt-haushalts ausmachen, besteht nach wie vor ein Haus-haltsdefizit in Höhe von 5 Prozent des Bruttosozial-produkts.<sup>43</sup> Der Versuch, das Defizit mit Hilfe der Notenpresse zu schließen, bewirkt seit etlichen Jahren eine hohe Inflationsrate vor allem bei den Preisen für Grundnahrungsmittel<sup>44</sup> und hat das Vertrauen in das Finanz- und Bankensystem nachhaltig erschüttert.<sup>45</sup> Aufgrund von Gerüchten über einen drohenden Liquiditätsmangel einiger Privatbanken stürmten Mitte Februar 2003 Tausende die Banken, um ihre Guthaben abzuheben. Die Weigerung der Banken, größere Guthaben sofort auszuzahlen, und die schließlich von der Regierung verfügte Begrenzung der Auszahlungen auf 50 000 Kyat (etwa 50 US-Dollar) pro Woche führten zu einer Massenpanik, die durch die vorübergehende Schließung einiger Banken weiter verstärkt wurde.<sup>46</sup>

Angeichts der skizzierten Entwicklungen und der ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird Birma kaum in absehbarer Zeit in der Lage sein, sich dem wirtschaftlichen Niveau seiner Nachbarländer auch nur anzunähern. Erschwerend kommt hinzu, daß enorme Investitionen in die während des letzten Jahrzehnts völlig vernachlässigten Bereiche

Ausbildung und Gesundheitswesen vorgenommen werden müssen, um eine weitere Verelendung großer Bevölkerungskreise abzuwenden, die sich vor allem in der rasanten Ausbreitung von Aids manifestiert.<sup>47</sup>

41 Far Eastern Economic Review (FEER), 9.5.2002, S. 10.

42 von Hauff, The Relevance of Social Reforms [wie Fn. 31], S. 14.

43 Ebd.

44 Financial Times, 23.10.2002, S. 6.

45 So führten Mitte Februar 2003 Gerüchte über Zahlungsschwierigkeiten privater Banken bei vielen Birmanen zu panikartigen Versuchen, ihre gesamten Einlagen abzuheben. Die Weigerung der Banken, größere Guthaben sofort auszuzahlen, verstärkte die Panik, die die Regierung kurzerhand mit dem Verbot, darüber zu berichten, zu unterdrücken versuchte. Irrawaddy website, 14.2.2003 und 18.2.2003, zitiert in: BBC; MGNAPPE, 16. und 20.2.2003.

46 FEER, 17.4.2003, S. 19.

47 Schätzungen von Experten gehen davon aus, daß derzeit über 2% der Bevölkerung Birmas mit HIV infiziert sind. Die Regierung hat zwar in ihren Erklärungen der Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose Priorität eingeräumt, aber bislang zu wenig Mittel zur Bekämpfung bzw. Eindämmung dieser Epidemie bereitgestellt. Vgl. Testimony of Karen D. Turner at a Hearing on Burma before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, 19.6.2002, [http://www.house.gov/international\\_relations/ball0619.htm](http://www.house.gov/international_relations/ball0619.htm) (aufgerufen 2.8.2002), S. 4–5.

## Militärregierung, Opposition und die Rolle des Auslands

### Vom »birmanischen Sozialismus« Ne Wins zur Entwicklungsdiktatur der Generäle

General Ne Win, 1962 durch einen Militärputsch an die Macht gekommen, hatte lange Jahre versucht, seine autokratische Herrschaft mit dem Aufbau eines sozialistischen Systems zu legitimieren, das sich weder am sowjetischen noch am chinesischen Vorbild orientieren, sondern den spezifischen Bedingungen Birmas Rechnung tragen sollte. Obwohl dieses Experiment von den sozialistischen wie den westlichen Ländern mit großzügigen Entwicklungshilfeleistungen unterstützt und als eigenständiger Entwicklungsweg gewürdigt wurde, blieb seine wirtschaftliche Leistungskraft nicht nur weit hinter den hochgesteckten Erwartungen der eigenen Führung zurück, sondern auch weit hinter den elementaren Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung.

Als 1987 durch eine Entwertung bestimmter Banknoten die Ersparnisse vieler Birmanen gleichsam über Nacht vernichtet worden waren, kam es in den Städten zu Massenprotesten, die das Militär mit brutaler Gewalt niederschlug. Ne Win kam seinem Sturz durch Rücktritt zuvor, und eine Militärjunta übernahm unter der Bezeichnung State Law and Order Restoration Council (SLORC) die Regierungsgewalt. Sie tat dies jedoch mit dem Versprechen, Wahlen vorzubereiten und die Voraussetzungen für den Übergang zu einer demokratisch legitimierten Regierung zu schaffen. Entgegen den Erwartungen der Militärs, die davon ausgegangen waren, daß ihre Bemühungen um die Wiederherstellung der staatlichen Ordnung mit einem Wahlsieg honoriert würden, ging aus den Wahlen vom 27. Mai 1990 die neue gegründete National League for Democracy (NLD) als klare Gewinnerin hervor.<sup>48</sup> Wesentlichen Anteil an diesem Sieg hatte Aung San Suu Kyi – Tochter des legendären Revolutionshelden und Vaters der birmanischen Unabhängigkeit, Aung San –, die nach einem langjährigen Aufenthalt in

England aus privaten Gründen<sup>49</sup> in ihre Heimat zurückgekehrt war, wo sie sogleich in die politischen Auseinandersetzungen verwickelt und innerhalb kurzer Zeit zur berühmtesten Protagonistin der Oppositionsbewegung geworden war.

Der Wahlsieg der NLD führte indes nicht zu der zugesicherten Demokratisierung, sondern zu einem Verbot aller politischen Aktivitäten der NLD.<sup>50</sup> Aung San Suu Kyi, bereits vor den Wahlen unter Hausarrest gestellt, wurde weiterhin jede Bewegungsfreiheit verweigert, während viele andere führende Mitglieder der NLD in Haft kamen. Angesichts dieser Welle der Unterdrückung flüchteten viele Oppositionelle in das birmanisch-thailändische Grenzgebiet oder in westliche Länder. In dem von der Karen National Union kontrollierten Gebiet konstituierte sich ein oppositionelles National Coalition Government Union of Burma, das seit einigen Jahren von Washington aus seine Geschäfte führt. In Birma selbst gelang es einem immer perfekter organisierten Geheimdienstapparat, jegliche Opposition schon im Keim zu ersticken. Als sich an den Hochschulen und Universitäten regimiekritische Gruppierungen bildeten, wurden kurzerhand alle weiterführenden Bildungseinrichtungen für Jahre geschlossen.

Auf wirtschaftlichem Gebiet propagierte die neue Regierung eine radikale Abkehr vom Sozialismus Ne Wins und eine außenwirtschaftliche Öffnung. Mit dieser Politik konnte sie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bemerkenswerte Wachstumsraten erzielen.<sup>51</sup> Birma profitierte von dem wirtschaftlichen Boom seiner Nachbarländer, die ihren steigenden Bedarf an Rohstoffen und Energie unter anderem in Birma zu decken versuchten. Außerdem verlegte man einige arbeitsintensive Produktionen nach Birma, da hier die Lohnkosten niedriger waren als in anderen Ländern Südostasiens. Das durch den wirtschaftlichen Erfolg gewachsene Selbstbewußtsein manifestierte

<sup>48</sup> Die NLD erzielte knapp 60% der abgegebenen Stimmen. Da das britische Mehrheitswahlrecht angewandt worden war, erhielt sie aufgrund dieses Stimmenanteils mehr als 80% der Parlamentssitze.

<sup>49</sup> Anlaß für die Rückkehr Aung San Suu Kyis war die Fürsorge für ihre hochbetagte Mutter.

<sup>50</sup> Die NLD wurde zwar als Partei nicht verboten, sie durfte aber in keiner Weise politisch tätig werden oder gar Parteibüros unterhalten.

<sup>51</sup> Nach offiziellen Angaben lagen die wirtschaftlichen Zuwachsraten in diesen Jahren zwischen 8 und 10 Prozent.



sich in der neuen Bezeichnung, mit der sich die Junta seit 1997 titulierte: State Peace and Development Council (SPDC). Gegenüber der Opposition war man aber nur zu marginalen Zugeständnissen bereit. Zwar hatte man 1995 den Hausarrest von Aung San Suu Kyi aufgehoben, aber ihre Bewegungsfreiheit blieb auf die Hauptstadt begrenzt. Als sie im September 2000 eine Reise in den Norden des Landes antreten wollte, wurde sie auf dem Bahnhof festgenommen und erneut unter Hausarrest gestellt.

## Die Sanktionsstrategie des Westens

Die Bundesrepublik Deutschland reagierte wie andere Länder der Europäischen Gemeinschaft und auch die USA auf die erneute Etablierung eines diktatorischen Regimes zunächst mit politischen Protesten und der Androhung politischer und wirtschaftlicher Sanktionen. Als die Regierung in Rangun keinerlei Anstalten machte, ihre Politik zu ändern, begann man Anfang der neunziger Jahre die angedrohten Maßnahmen in die Tat umzusetzen. Der Verhängung eines Waffenembargos folgte die Einstellung der Zusammenarbeit auf entwicklungspolitischer, kultureller und wirtschaftlicher Ebene. Waren aus Birma konnten nicht mehr von Vorzugszöllen profitieren, die auf Importe aus anderen Entwicklungsländern gewährt werden. Außerdem erhielt Birma keine Kredite von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds mehr. Unternehmen aus der EU ist es zwar nicht untersagt, in Birma zu investieren oder Handel zu treiben, aber ihre Geschäfte werden nicht länger durch staatliche Ausfallversicherungen gedeckt. Die Regierung der USA ging sogar noch einen Schritt weiter, indem sie einen Investitionsstopp erließ und auf die jüngsten Entwicklungen mit einem Importverbot für alle Produkte aus Birma reagierte.<sup>52</sup>

Die wirtschaftlichen Sanktionen werden durch politische Sanktionen ergänzt. Die diplomatischen Beziehungen wurden zwar nicht abgebrochen, aber deutlich heruntergestuft. Führenden Repräsentanten der Militärregierung und ihren Familienangehörigen verweigern EU und USA die Einreise,<sup>53</sup> ihr in der EU und den USA befindliches Vermögen wurde eingefro-

ren.<sup>54</sup> Die in Washington residierende birmanische Exilregierung und ihre Vertretung in Brüssel erhalten dagegen finanzielle Unterstützung der amerikanischen Regierung bzw. der EU-Kommission.

Obwohl die Sanktionen mit großer Konsequenz durchgeführt wurden und man umgekehrt auch immer wieder zu verstehen gab, daß politische Zugeständnisse an die Opposition mit einer Lockerung der Sanktionen honoriert würden, zeigte sich die Regierung in Rangun davon wenig beeindruckt.<sup>55</sup> Im Gegenteil: Die Sanktionen wurden als »neokolonialer Einmischungsversuch« deklariert, den man für alle selbstverschuldeten Versäumnisse verantwortlich machen konnte. Gerade die Hardliner fühlten sich angesichts dieser Herausforderung in ihrer xenophoben und unnachgiebigen Haltung bestätigt, während die eher reformbereiten Kräfte als »Handlanger des Auslands« diffamiert oder zumindest mangelnder Wachsamkeit beschuldigt werden konnten.

Diese kompromißlose Haltung fiel den regierenden Generälen um so leichter, als sie unter den Sanktionen am wenigsten zu leiden haben. Nach wie vor verfügen sie über die wichtigsten materiellen Ressourcen des Landes und erhalten – zumindest indirekt – enorme Einnahmen aus der Beteiligung an jenen mafösen Machenschaften, die mit dem Drogen-, Menschen- und Organhandel verknüpft sind. Waffen, militärische Ausrüstung, aber auch viele andere Produkte können sie zu günstigen Preisen aus der VR China beziehen, die nur allzu bereitwillig die birmanische Militärregierung unterstützt. Weiß man doch auch in Peking, daß man in Birma Bundesgenossen hat, die in weit größerem Maße von China abhängig sind als die anderen Länder Südostasiens.

Sehr viel stärker von den Sanktionen sind indessen all diejenigen Einwohner Birmas betroffen, deren Leben auf dem Lande durch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit eine wenn auch noch so bescheidene Verbesserung erfahren würde oder die angesichts der mangelhaften Entwicklung des städti-

<sup>54</sup> Durch Beschluß vom 14. April 2003 hat die EU den von diesen Maßnahmen betroffenen Personenkreis noch erweitert. In dem Beschluß war allerdings vorgesehen, daß die Maßnahmen erst sechs Monate später in Kraft treten sollten. Nach der erneuten Verhaftung Aung San Suu Kyis wurden sie jedoch unmittelbar in Kraft gesetzt.

<sup>55</sup> Ein 1998 von der Weltbank unterbreitetes Angebot, einen Kredit in Höhe von einer Milliarde US-Dollar zur Verfügung zu stellen, wenn sich die birmanische Regierung im Gegenzug zu politischen Reformen bereit erkläre, lehnten die Militärs rundweg ab; The Strait Times, Singapur, 6.6.2003, zit. nach: BBC, MGNAPPF, 9.6.2003.

<sup>52</sup> Asian Wall Street Journal, 16.6.2003, S. A11.

<sup>53</sup> Für wichtige internationale Konferenzen wie die EU-ASEAN-Außenministerkonferenz im Februar 2003 werden Ausnahmegenehmigungen erteilt.

schen Wirtschaftssektors keine Arbeit finden. Darüber hinaus leiden unter den Sanktionen all diejenigen, die an einer stärkeren Zusammenarbeit mit dem Ausland interessiert sind. Seien es private Unternehmer, die ausländisches Kapital und modernes Know-how benötigen, oder Wissenschaftler, die von der internationalen Diskussion in ihrem Fach abgeschnitten sind, aber auch diejenigen Kräfte in Regierung und Verwaltung, die sich darüber im klaren sind, daß eine Modernisierung ihres Landes unabdingbar an einen intensiven Austausch mit den industrialisierten Ländern geknüpft ist.

Kurzfristig betrachtet, können daher die Militärs sogar als Profiteure der Sanktionen gesehen werden. Diese halten ihnen unerwünschte Einflüsse von außen fern und tragen zur Unterentwicklung und Verarmung einer Gesellschaft bei, in der die Regierung mit relativ geringen Mitteln und der Verleihung vergleichsweise bescheidener Privilegien ein unvergleichbar hohes Maß an Unterstützung erzielen kann.

### Die Strategie des »konstruktiven Engagements«

Die offenkundigen Schwächen der Sanktionspolitik, der durch sie bedingte und immer stärker werdende Einfluß der VR China, aber auch die schlichte Erkenntnis, daß nur der die Entwicklung in Birma beeinflussen kann, der detaillierte Kenntnisse der Situation vor Ort und der jeweiligen Entscheidungsträger besitzt, bewogen die ASEAN-Staaten, allen voran Malaysia, eine Politik zu formulieren, die nicht länger auf Isolation setzte, sondern auf Kommunikation. Durch die Aufnahme eines konstruktiven Dialogs und eines breit angelegten Erfahrungsaustauschs sollte auch bei denjenigen Mitgliedern der Militärjunta Bereitschaft zu politischen Reformen geweckt werden, die auf die Sanktionspolitik mit einer noch stärkeren Verhärtung ihrer Haltung reagiert hatten.

Ein wichtiger Schritt im Rahmen dieser Strategie war 1997 die Aufnahme Birmas in die ASEAN. Birmanische Politiker, Militärs, Wirtschaftsexperten und Vertreter von Berufsverbänden etc. sind seither Teilnehmer an den unterschiedlichsten Konsultations- und Dialogforen der ASEAN. Während EU und USA die Aufnahme Birmas in die ASEAN vehement ablehnten, fand das »konstruktive Engagement« der ASEAN-Mitgliedstaaten beim Generalsekretär der UNO nachdrückliche Unterstützung. Kofi Annan ernannte am 4. April 2000 den früheren Vertreter Malaysias bei den

Vereinten Nationen, Razali Ismail, zum UN-Sonderbeauftragten für Birma.<sup>56</sup> Die Wahl Razalis wurde mit viel Bedacht vorgenommen. Als enger Vertrauter des malaysischen Ministerpräsidenten Mahathir, dem eifrigsten Verfechter des ASEAN-Beitritts Birmas, konnte Razali auf große Gesprächsbereitschaft in Rangun hoffen. Auf der anderen Seite hatte er während seiner Zeit in New York auch gute Kontakte zur birmanischen Exilregierung aufgebaut, deren Vertreter von den Diplomaten der ASEAN-Länder ignoriert oder mit Mißachtung gestraft worden waren.

Knapp drei Monate nach seiner Ernennung unternahm Razali eine erste Mission in Birma, wo er mit Repräsentanten der Regierung, der NLD sowie mit in Rangun residierenden Diplomaten zusammentraf. Aung San Suu Kyi, die sich zum Zeitpunkt seines Besuchs in Rangun noch frei bewegen konnte, gehörte jedoch nicht zu seinen Gesprächspartnern. Obwohl sich das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition wenige Monate später dramatisch verschlechterte, gelang es Razali bei seinem zweiten Besuch (Mitte Oktober 2000), sowohl Gespräche mit Regierungschef General Than Shwe zu führen als auch mit Aung San Suu Kyi, die sich seit September 2000 erneut unter Hausarrest befand.

Wie etliche Monate später offiziell bekannt gegeben wurde, konnte Razali bei diesem Besuch offensichtlich beide Parteien von der Notwendigkeit einer direkten, aber zunächst geheimgehaltenen Kontaktaufnahme überzeugen. Seit Oktober 2000 fanden nun in unregelmäßigen Abständen Treffen zwischen Aung San Suu Kyi, weiterhin unter Hausarrest, und hochrangigen Regierungsmitarbeitern statt – lange Zeit allerdings mit eher bescheidenen Resultaten. Bis zum Jahresende wurden zwar mehr als 200 politische Gefangene entlassen, doch handelte es sich meist um Personen, die bereits einen Großteil ihrer Haftstrafe verbüßt hatten und aufgrund ihres Alters und ihres geschwächten Gesundheitszustandes nicht mehr in der Lage waren, politisch aktiv zu sein. Außerdem erhielt die NLD die Erlaubnis, einige Parteibüros in der Hauptstadt zu eröffnen, aber beide Seiten betonten, daß diese Gespräche als vertrauensbildende Maßnahmen anzusehen seien, während substantielle Fragen der weiteren Zukunft Birmas noch nicht zum Thema gemacht worden seien.

<sup>56</sup> Es gab zwar schon vorher in der Person von Alvaro de Soto einen UN-Sonderbeauftragten für Birma; dieser entfaltete jedoch keine weitreichenden diplomatischen Aktivitäten.

Erst im Mai 2002, rund achtzehn Monate nach Beginn des Dialogs zwischen Regierung und Opposition, wurde schließlich der Hausarrest von Aung San Suu Kyi aufgehoben und der NLD politische Bewegungsfreiheit zugesichert. Außerdem sagte die Regierung sowohl Razali wie auch Aung San Suu Kyi zu, bald »substantielle Verhandlungen« mit der Opposition über die Zukunft des Landes aufzunehmen.

## **Die bisherigen Ergebnisse der Strategie des »konstruktiven Engagements«**

### **Unerfüllte Hoffnungen der NLD**

Mit der Aufhebung des Hausarrests von Aung San Suu Kyi hatte sich zweifellos der politische Handlungsspielraum der NLD verbessert und erweitert. Hunderte ihrer Mitglieder wurden nach und nach aus der Haft entlassen. Die NLD erhielt wieder die Möglichkeit, landesweit Parteibüros zu eröffnen, und Aung San Suu Kyi konnte zum ersten Mal seit mehr als zehn Jahren die Hauptstadt verlassen und zu ihren Anhängern in anderen Landesteilen sprechen.

Dennoch blieben wesentliche Forderungen der NLD unerfüllt: Nach wie vor saßen etwa 1500 politische Gefangene in Haft, die NLD erhielt keine Erlaubnis, eine eigene Zeitung oder gar einen Rundfunksender zu unterhalten und ungehindert mit der im Exil lebenden Opposition zu kommunizieren. Noch entscheidender war, daß die Regierung die Aufnahme jener »substantiellen Gespräche« verweigerte, die bei ihrer Freilassung im Mai 2002 in Aussicht gestellt worden waren. Als der UN-Sonderbeauftragte Razali bei seinem Besuch im November 2002 nachdrücklich die Aufnahme dieser Gespräche von der Regierung forderte, wurde er brüsk zurückgewiesen.<sup>57</sup> Ebenso kategorisch verbat sich wenige Monate später Birmas Vertreter bei dem EU-ASEAN-Außenministertreffen in Brüssel jegliche äußere Einmischung in den Prozeß der nationalen Aussöhnung und Demokratisierung seines Landes und betonte, daß eine solche Einmischung von außen sich nur kontraproduktiv auswirken könne.<sup>58</sup>

Denn in ihrem Selbstverständnis, das noch sehr stark von der traditionellen Rolle eines birmanischen Herrschers geprägt ist, sieht die Regierung in der NLD

und in Aung San Suu Kyi, die von den Militärs gerne als »kleine Schwester«<sup>59</sup> tituliert wird, keine gleichberechtigte Gesprächspartnerin, sondern eine fehlgeleitete Gruppierung bzw. Person, die mit geduldiger Überzeugungsarbeit, wenn nötig aber auch mit Zwang auf den richtigen Weg gebracht werden muß.<sup>60</sup> Die NLD und Aung San Suu Kyi sehen sich dagegen als die durch den Wahlsieg von 1990 legitimierten Vertreter des birmanischen Volkes, die mit der Regierung auf gleicher Augenhöhe verhandeln können und müssen.<sup>61</sup>

Im Frühjahr 2003 traten diese Widersprüche offen zu Tage. Aung San Suu Kyi, die sich in den ersten Monaten nach ihrer Freilassung jeglicher Kritik an der Regierung enthalten hatte, forderte nun mit zunehmender Deutlichkeit den Beginn eines gleichberechtigten Dialogs, den die Regierung hartnäckig verweigerte.<sup>62</sup> Statt dessen suchten die Militärs – zunächst auf indirektem Wege – die Arbeit der NLD zu beeinträchtigen. Es wurden Gerüchte ausgestreut, daß Aung San Suu Kyi die Aufnahme von Gesprächen verhindert habe und zu Kompromissen nur auf Kosten anderer Gruppierungen bereit sei.<sup>63</sup> Ebenso tauchten Flugblätter mit obszönen Karikaturen Aung San Suu Kyis auf, für deren Urheberchaft die Regierung jedoch jegliche Verantwortung ablehnte.

Wenig später organisierte der regierungsnahe Massenverband Union Solidarity Development Association (USDA) in vielen Orten, die Aung San Suu Kyi auf ihren Reisen besuchte, Gegendemonstrationen, die von der Regierung mit dem Hinweis verteidigt wurden, die Demonstranten nähmen nur jene demokratischen Rechte wahr, die Aung San Suu Kyi fordere. Am 30. Mai kam es schließlich zu einem

<sup>59</sup> Normalerweise ist dies im Burmesischen eine Anredeform des vertrauten Umgangs, die jedoch hier darauf abzielt, sie nicht als gleichberechtigte Gesprächspartnerin anzuerkennen.

<sup>60</sup> Diese Auffassung kommt in zahllosen Erklärungen der birmanischen Regierung zum Ausdruck, in denen immer wieder betont wird, daß man mit Aung San Suu Kyi sehr viel Geduld gehabt und ihr durch Reisemöglichkeiten Gelegenheit gegeben habe, die Aufbauleistungen der Regierung mit eigenen Augen zu sehen. Leider stehe sie noch immer unter dem Einfluß schlechter Berater, die nur an einer Intensivierung der Spannungen interessiert seien. Daher habe man sie am 30. Mai 2003 zu ihrem eigenen Schutz vorübergehend inhaftieren müssen.

<sup>61</sup> Hans-Bernd Zöllner, Viel Aktivität, kaum Fortschritt. Zur Lage in Myanmar ein Jahr nach der Freilassung von Aung San Suu Kyi aus dem Hausarrest (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>62</sup> Democratic Voice of Burma, Oslo, 12.2.2003, zit. in: BBC, MGNAPF, 13.2.2003.

<sup>63</sup> Democratic Voice of Burma, Oslo, 5.2. und 5.3.2003, zit. ebd., 7.2. und 7.3.2003.

<sup>57</sup> Asian Wall Street Journal, 19.11.2002, S. 3.

<sup>58</sup> The Myanmar Times website, Rangun, 2.2.2003, zit. in: BBC, MGNAPF, 4.2.2003.

gewaltsamen Zusammenstoß zwischen den Anhängern der NLD und der USDA, der offensichtlich von letzteren provoziert wurde.<sup>64</sup> Die Regierung nahm diesen Zwischenfall, bei dem vier Tote und eine noch größere Anzahl von Verletzten zu beklagen waren, zum Anlaß, Aung San Suu Kyi und ihre Begleiter in »Schutzhaft« (protective custody) zu nehmen.<sup>65</sup> Obgleich die Regierung zugesichert hat, daß diese Maßnahmen nur von begrenzter Dauer sein werden, ist das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition damit wieder an jenem Punkt angelangt, an dem es sich vor der Aufhebung des Hausarrestes von Aung San Suu Kyi befunden hatte.

### Regierung in der Offensive

Die der NLD und Aung San Suu Kyi gewährten Zugeständnisse brachten dem Militärregime eine Reihe beträchtlicher Vorteile. Die NLD erhielt einen etwas größeren Aktionsspielraum, dessen Grenzen die Regierung jederzeit verändern und – wie die jüngsten Ereignisse gezeigt haben – auch gänzlich revidieren kann, abgesehen davon wurde der NLD all das verweigert, was eine Opposition in einem demokratischen System benötigt, um ihrer legitimen Rolle gerecht zu werden: ungehinderte Versammlungsfreiheit, ein funktionierender Parteiapparat, ein Publikationsorgan und nicht zuletzt die Anerkennung als gleichberechtigter Partner, mit dem über das von der Regierung immer wieder proklamierte Ziel, die Schaffung demokratischer Verhältnisse, verhandelt wird.

Obwohl die der Opposition zugestandenen Freiräume nichts an den politischen Machtverhältnissen in Birma änderten, verbesserten sie das Ansehen der birmanischen Regierung im Ausland erheblich. Das lag nicht zuletzt daran, daß Rangun eine außenpolitische Aktivität entfaltete und eine bis dato nicht gekannte Kooperationsbereitschaft gegenüber internationalen Organisationen an den Tag legte, die in auffallendem Kontrast zu jener Hinhaltetaktik stand, die man gegenüber der Opposition betrieb.

Bereits 1999 wurde mit dem Internationalen Roten Kreuz (IRK) vereinbart, daß seine Vertreter birmanische Gefängnisse besuchen und Gefangene ohne Anwesenheit Dritter sprechen können. Im September

und November 2001 erhielt auch die International Labor Organization (ILO) Gelegenheit, Untersuchungsdelegationen nach Birma zu entsenden, um vor Ort die Vorwürfe zu überprüfen, daß nicht nur Männer, sondern auch Frauen und Kinder zur Zwangsarbeit und unter lebensgefährlichen Umständen zu Trägerdiensten für die Armee herangezogen würden.<sup>66</sup> Obwohl die ILO-Delegationen zu dem Schluß kamen, daß die meisten Vorwürfe zu Recht erhoben und allenfalls marginale Verbesserungen erzielt worden seien, erhielt die ILO die Erlaubnis, ständig eine Vertreterin in Rangun zu stationieren, der volle Bewegungsfreiheit zugesichert wurde.<sup>67</sup> Amnesty International (AI) hatte seit 1988 um die Genehmigung nachgesucht, eine Mission nach Birma entsenden zu dürfen. Fast fünfzehn Jahre lang war dies verweigert worden. Im Februar 2003 erhielt eine AI-Delegation Gelegenheit, in Birma sowohl mit Vertretern der Regierung als auch der Opposition zu sprechen. Im Gegensatz zu früheren Jahren wies die Regierung die von AI gemachten Beobachtungen und Empfehlungen nicht als grundlose Verleumdungen zurück, sondern sicherte deren sorgfältige Prüfung zu und wertete den Besuch als »positiven Schritt für die Entwicklung eines konstruktiven Dialogs über Menschenrechtsfragen«.<sup>68</sup>

Darüber hinaus warb Rangun bei der UNO und ihren Unterorganisationen um eine stärkere Zusammenarbeit im Kampf gegen Geldwäsche, Menschenhandel sowie Drogenanbau und -schmuggel. Gerade in dem zuletzt genannten Bereich hat die birmanische Regierung enorme Anstrengungen unternommen, durch spektakuläre Vernichtung größerer Mengen beschlagnahmter Drogen die Ernsthaftigkeit ihrer Anti-Drogenpolitik unter Beweis zu stellen.<sup>69</sup> Die wichtigsten Adressaten all dieser Bemühungen sind nicht zuletzt der amerikanische Kongreß<sup>70</sup> und die US-

<sup>64</sup> The Asian Wall Street Journal, 10.6.2003, S. A 6.

<sup>65</sup> Zu dem Vorfall vgl. FEER, 12.6.2003, S. 20–21 und 19.6.2003, S. 18–20.

<sup>66</sup> Burma Country Report on Human Rights Practices – 2001. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State, 4.3.2002, S. 1–21 (18f). <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8260.htm>.

<sup>67</sup> The Myanmar Times website, Rangun, 29.11.2002, zit. in: BBC, MGNAPPF, 1.12.2002.

<sup>68</sup> Myanmar Information Committee website, Rangun, 12.2.2003, zit. ebd., 14.2.2003.

<sup>69</sup> TV Myanmar, Rangun, 26.1.2003, zit. ebd., 28.1.2003. Hierbei handelt es sich nicht nur um reine Propagandaaktionen. Auch das United Nations Drug Control Programme (UNDCP) hat in seinen jüngsten Berichten Fortschritte bei der Verringerung der Opiumproduktion festgestellt.

<sup>70</sup> Ende November hatte sich im Kongreß eine heftige Debatte an der Frage entzündet, ob Birma von der Liste der »Major Drug-producing Countries« gestrichen werden und damit amerikani-

Regierung, die geradezu mit Vorschlägen bedrängt wurde, in der Drogenkontrolle und -bekämpfung entschlossener mit der birmanischen Regierung zusammenzuarbeiten und gemeinsame Untersuchungen in Birma durchzuführen.<sup>71</sup>

Auch auf zwischenstaatlicher Ebene fanden die diplomatischen Bemühungen Ranguns in den meisten Fällen ein positives Echo. Vor allem zu den Nachbarländern konnten die Beziehungen spürbar verbessert werden. Ihr Verhältnis zu Thailand, noch im Sommer 2002 durch militärische Zusammenstöße an der Grenze und erbitterte verbale Auseinandersetzungen gekennzeichnet, gelang es bereits wenige Monate später, die bilateralen Differenzen so weit beizulegen, daß Thailands Ministerpräsident Thaksin im Februar 2003 dem Nachbarland einen Staatsbesuch abstatten konnte, bei dem eine stärkere Kooperation im Bereich von Wirtschaft und Tourismus vereinbart wurde.

Außerdem kamen beide Länder überein, ihren Kampf gegen den Drogenhandel besser zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.<sup>72</sup> Die VR China, seit langem der wohl wichtigste Bundesgenosse der birmanischen Militärregierung, gewährt weiterhin großzügige Unterstützung. Bei zwei Spitzentreffen in Peking und Rangun sagte die chinesische Regierung erneut einen Kredit in Höhe von 200 Millionen US-Dollar, einen Schuldenerlaß in Höhe von 72 Millionen sowie eine Reihe technischer Hilfsmaßnahmen zu.<sup>73</sup>

Birmas Außenpolitik ist jedoch nicht länger auf die VR China fixiert, sondern ist bestrebt, den Kreis der außenpolitischen Partner zu erweitern. Zum erstenmal seit dem Militärputsch im Jahre 1988 reiste im Januar 2003 Birmas Außenminister nach Indien, das im Rahmen seiner »Look-East«-Politik den wachsenden Einfluß der VR China in Südostasien einzudämmen versucht und starkes Interesse an verbesserten Beziehungen zu Birma signalisiert hatte. Außenminister U Win Aung fand bei seinen Gastgebern große Bereitschaft, nicht nur die Wirtschaftsbeziehungen auszubauen, sondern auch die Verkehrsverbindungen zwischen beiden Ländern, die eine gemeinsame Grenze von über 1300 km aufweisen. Um weitere Spannungen an der Grenze zu vermeiden, sicherte die birmanische Seite außerdem zu, die Lager indischer Rebellen-

organisationen auf ihrem Territorium zu schließen und gemeinsame Grenzpatrouillen mit der indischen Seite durchzuführen.<sup>74</sup> Ebenso erfuhr Indiens regionaler Antipode Bangladesh eine sechzehn Jahre lang nicht gekannte Wertschätzung. Im Dezember 2002 reiste Birmas Regierungschef General Than Shwe in das Nachbarland, um über eine Verbesserung der gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen und Verkehrsverbindungen zu sprechen, die allzu lange brachgelegen hatten.<sup>75</sup> Kaum drei Monate später traf Bangladeshs Regierungschef Zia zu einem Gegenbesuch in Rangun ein.<sup>76</sup>

Jenseits des regionalen Umfelds konnte sich Rangun weiterhin der Unterstützung Rußlands sicher sein, das Birma mit modernen Waffensystemen beliefert und sich wiederholt dafür eingesetzt hatte, die Sanktionen aufzuheben und das Land durch umfangreiche Wirtschaftshilfe zu stabilisieren.<sup>77</sup> Einen ähnlichen Standpunkt hat sich inzwischen auch Japan zu eigen gemacht und Birma die aufgelaufenen Schulden erlassen.<sup>78</sup> Außerdem hat Japan – wenngleich in sehr viel geringerem Umfang als vor 1988 – wieder Entwicklungshilfe an Birma vergeben. Australien konnte sich bislang noch nicht zur Wiederaufnahme materieller Hilfeleistungen entschließen, aber es verstärkte seine politischen Kontakte<sup>79</sup> und initiierte eine Reihe von Seminaren mit birmanischen Militärs über Fragen der Menschenrechte und deren Relevanz für die Zukunft Birmas.

sche Hilfe bei der Drogenbekämpfung erhalten solle. FEER, 5.12.2002, S. 10.

<sup>71</sup> Myanmar Information Committee website, Rangun, 2.3.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 4.3.2003.

<sup>72</sup> TV Myanmar, Rangun, 10.2.2003, zit. ebd., 12.2.2003.

<sup>73</sup> Zu den einzelnen chinesischen Unterstützungsleistungen vgl. Südostasien aktuell, Januar 2003, S. 28f.

<sup>74</sup> Burma Net News, 22.1.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 25.1.2003.

<sup>75</sup> Zum Besuch von Than Shwe vgl. Südostasien aktuell, Januar 2003, S. 29f.

<sup>76</sup> The Independent, 19.3.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 21.3.2003.

<sup>77</sup> So der russische Botschafter in Birma zum 55. Jahrestag der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern. The New Light of Myanmar website, Rangun, 17.2.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 20.2.2003.

<sup>78</sup> Vgl. Südostasien aktuell, Januar 2003, S. 26.

<sup>79</sup> So stattete im Sommer 2002 Australiens Außenminister Birma einen offiziellen Besuch ab.

Nur EU und USA hielten trotz intensiver Lobbyarbeit<sup>80</sup> an ihrer Strategie fest. Allerdings legte die EU in ihrer Erklärung vom 14. April 2003, mit der sie eine weitere Verschärfung einzelner Sanktionsmaßnahmen ankündigte, das Inkrafttreten der neuen Maßnahmen auf den 29. Oktober 2003 fest, um der birmanischen Regierung Zeit zu geben, größere Kooperationsbereitschaft unter Beweis zu stellen.

Repressionswelle beweist daher auch, daß die Militärs im Mai 2002 mehr aus taktischen denn aus strategischen Überlegungen neue Wege eingeschlagen haben. Nach wie vor stehen sie jedoch nicht mit dem Rücken zur Wand, sondern verfügen noch über eine Reihe von Handlungsoptionen sowie generell über die Fähigkeit, sich in relativ kurzer Zeit taktisch neu zu positionieren.

### **Primat der Innenpolitik**

Durch die von Regierunganhängern provozierten Zwischenfälle vom 30. Mai und die erneute Inhaftierung von Aung San Suu Kyi wurden – jedenfalls kurzfristig – alle außenpolitischen Erfolge zunichte gemacht, die Rangun im letzten Jahr errungen hatte. Die USA verhängten einen kompletten Einfuhrstopp für Produkte aus Birma, und die EU setzte die für Ende Oktober vorgesehene Verschärfung der Boykottmaßnahmen sofort in Kraft. Aber auch Japan, das sich bereits in Birma mit Entwicklungshilfeleistungen engagiert hatte, kündigte seine Hilfe wieder auf, während Australien die Aussetzung der gemeinsamen Seminare mit birmanischen Militärs verfügte. Sogar die ASEAN-Staaten, die bislang die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zu einem ihrer kardinalen Prinzipien erhoben, forderten auf ihrer jüngsten Außenministerkonferenz in Phnom Penh die Freilassung von Aung San Suu Kyi und kündigten die Entsendung einer Delegation nach Rangun an, die dort auf direkten Gesprächen mit ihr bestehen sollte.

Die Reaktionen des Auslands dürften die Militärs nicht überrascht haben. Vielmehr ist davon auszugehen, daß zumindest die Hardliner der Junta dieses Risiko ganz bewußt eingegangen sind, da ihr strategisches Denken nach wie vor von einem Primat der Innenpolitik bestimmt wird. Wenn sie sich durch Entwicklungen wie den wachsenden Zuspruch, den Aung San Suu Kyi auf ihren Reisen erfahren hatte, zu stark herausgefordert fühlen, sind sie jederzeit bereit, zu Maßnahmen zu ergreifen, die Birma erneut in die außenpolitische Isolation verbannen. Zumal das wiederum dazu benutzt werden kann, jene Kräfte in den eigenen Reihen zum Schweigen bzw. wieder auf Kurs zu bringen, die einen innen- und außenpolitischen Reformkurs befürwortet hatten. Die jüngste

<sup>80</sup> So hatte die birmanische Regierung eigens eine amerikanische PR-Firma mit der Verbesserung ihres Image bei der US-Regierung beauftragt. FEER, 12.6.2003, S. 21.

## Ansätze zu einer neuen Strategie gegenüber Birma

Wertet man den erneuten Rückgriff auf die Sanktionspolitik als ein politisches Zeichen, daß die internationale Gemeinschaft nicht willens ist, dramatische Rückschläge im nationalen Aussöhnungsprozeß tatenlos hinzunehmen, hat dies zweifellos seine Berechtigung. Als längerfristig angelegte Strategie hat sich die Sanktionspolitik aber als untauglich erwiesen. Denn der durch die Sanktionen ausgeübte Druck konnte niemals eine solche Stärke entfalten, daß den Militärs keine andere Wahl geblieben wäre als eine Revision ihrer Politik. Außerdem haben die Sanktionen nicht die innovativen Kräfte in der Regierung gestärkt, sondern deren innenpolitische Gegner, die angesichts der »neokolonialen Erpressungsversuche« uneingeschränkte Unterstützung ihres restriktiven Kurses einforderten bzw. all ihre Gegner als »willfähige Werkzeuge des Neokolonialismus« diffamieren konnten.

Andererseits haben die jüngsten Entwicklungen auch die Grenzen der Politik des »konstruktiven Engagements« verdeutlicht. Offensichtlich geht es bei dem Konflikt zwischen Regierung und Opposition nicht um ein Kommunikationsproblem, sondern um einen unerbittlichen Kampf um die politische Macht, der allein durch Einschaltung eines noch so geschickten Vermittlers nicht gelöst werden kann. Zudem konnte die Strategie von den Militärs sehr leicht instrumentalisiert werden. Denn das Eingehen auf die Vermittlungsmission und die Gewährung marginaler Zugeständnisse erhöhten das internationale Renommee der Regierung in Rangun erheblich, ohne daß sie eine Kursänderung vorzunehmen hatte.

Die in dieser Studie vorgeschlagene Strategie fußt dagegen auf folgenden Überlegungen. Die Etablierung eines demokratischen Systems muß in Birma wie in anderen Transformationsländern als ein langfristiger Prozeß gesehen werden, der nur dann Erfolg verspricht, wenn zumindest relevante Teile des Militärs für eine Mitarbeit gewonnen werden können. Das bedeutet nicht, daß die Stabilität des gegenwärtigen Regimes überschätzt werden sollte, obgleich die birmanischen Militärs aus den Krisen der Vergangenheit gelernt haben und zunehmend die Fähigkeit entwickeln, mit schwierigen Situationen umzugehen. Andere krisenerprobte autokratische Systeme sind überraschend schnell zusammengebrochen. Da in

Birma derzeit keine politischen oder zivilgesellschaftlichen Strukturen vorhanden sind, die ein Mindestmaß an staatlicher Ordnung und gesellschaftlichem Zusammenhalt gewährleisten könnten, würde jedoch ein abrupter Zusammenbruch bestenfalls den Beginn eines langen und steinigen Weges zu einem politischen Regimewechsel markieren, und auch in einem Szenario, in dem das Militär seiner Führungsspitze beraubt wäre, würden seine Untergliederungen weiterhin einen Machtfaktor darstellen, der in alle strategischen Überlegungen einzubeziehen ist.

Darüber hinaus lehren uns die Erfahrungen anderer Transformationsländer, daß die angestrebten Veränderungen nicht in einem geradlinigen, sondern in einem höchst komplexen und komplizierten Prozeß verlaufen, in dem Veränderungen der politischen Verhältnisse und Verbesserungen der wirtschaftlichen und sozialen Situation sich wechselseitig bedingen und verstärken. Dies erfordert ein mehrgleisiges Vorgehen auf unterschiedlichen Ebenen, das nicht durch eine klare »road map« bzw. einen Fahrplan vorgezeichnet werden kann. Es ist daher in Kauf zu nehmen, daß anfangs kein vollkommen kohärentes Konzept vorgelegt werden kann, daß sich vielleicht einige Maßnahmen widersprechen und daß sich wohl erst im Laufe des Transformationsprozesses herausstellen wird, welcher Stellenwert den jeweiligen Maßnahmen in den einzelnen Etappen des Reformprozesses beizumessen ist.

Die Birma-Politik der Internationalen Gemeinschaft und damit auch der EU sollte daher vor allem darauf abzielen, diesen Transformationsprozeß nicht nur kritisch zu begleiten, sondern nach Kräften und auf den unterschiedlichsten Ebenen zu fördern. Unterstützung von außen, Vermittlung von Erfahrungen anderer Länder, wirtschaftlicher Anreiz und Druck können aber nur dann wirklich hilfreich sein, wenn weder Druck noch positives Engagement pauschal eingesetzt werden, sondern wenn jeweils projektbezogen geprüft wird, welche Strategie in diesem oder jenem Fall zu einem besseren Ergebnis führt. Allerdings sollten die Einflußmöglichkeiten des Auslands auf die Entwicklung in Birma auch nicht überschätzt werden. Die Sanktionspolitik hat keine entscheidende Richtungsänderung der Politik Ranguns bewirkt, das bedeutet umgekehrt, daß selbst ein Politikwechsel um

180 Grad keinen schnellen und grundlegenden Wandel zum Besseren wird herbeiführen können. Denn die Entscheidung über Erfolg oder Scheitern dieses Prozesses liegt letztlich in den Händen der politischen Kräfte Birmas bzw. ihrer Fähigkeit, zu tragfähigen und entwicklungsförderlichen Kompromissen zu gelangen. Nicht-birmanische Akteure sind daher gut beraten, wenn sie sich stärker mit den Konzepten und den Bedingungen vor Ort auseinandersetzen und auf die Festigung und Erweiterung sich abzeichnender oder bestehender Handlungsspielräume setzen, anstatt den Versuch zu unternehmen, Vorstellungen von außen nach Birma hineinzutragen und dort umzusetzen.

## Politische Maßnahmen

### Begleitung der Ausarbeitung einer neuen Verfassung

Die NLD bestand lange Zeit darauf, daß eine Regelung der innenpolitischen Konflikte auf den Ergebnissen der Wahl von 1990 fußen müsse und daß nur das damals gewählte Parlament berechtigt sei, über die politische Zukunft des Landes zu entscheiden. Inzwischen hat sich in der NLD wie auch auf internationaler Ebene die Auffassung durchgesetzt, daß mit einem bloßen Rückgriff auf die Vergangenheit die gegenwärtigen Probleme nicht zu lösen sein werden.<sup>81</sup>

Um Wege zu einer gewaltfreien Austragung der politischen Konflikte zu weisen, sind neue Konzeptionen notwendig. Vorrangig ist die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, denn die 1974 erlassene »sozialistische« Verfassung, die ein Einparteiensystem nach leninistischem Vorbild festgelegt hatte, wurde 1988 von den Militärs aufgehoben. Da das 1990 gewählte Parlament, das eine neue Verfassung ausarbeiten und beschließen sollte, nicht zusammentreten konnte, herrscht seit 1988 ein verfassungsloser Zustand.

<sup>81</sup> In einer Erklärung der NLD vom 4.1.2003 findet sich die vieldeutige Formulierung: »Until the results of the general elections are carried out, ... the holding of another election shall not be accepted« (Democratic Voice of Burma, Oslo, 4.1.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 6.1.2003). Doch Aung San Suu Kyi erklärte wenige Wochen später in einem Interview, daß die Ergebnisse der Wahlen in den künftigen Gesprächen zwischen Regierung und Opposition »diskutiert« werden müßten; von Anerkennung war hier keine Rede mehr; Democratic Voice of Burma, Oslo, 14.3.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 15.3.2003. Das amerikanische State Department hatte diese Forderung bereits im Februar 2002 fallen gelassen; International Herald Tribune, 9.5.2002, S. 4.

Regierung wie Opposition haben aber seit geraumer Zeit Verfassungsentwürfe vorgelegt, in denen Antworten auf zentrale Probleme eines zukünftigen politischen Systems gegeben werden. Die jeweiligen Übereinstimmungen und Unterschiede lassen sich im Schaubild<sup>82</sup> auf S. 24 verdeutlichen.

Weisen die Ausführungen über die verfassungsmäßig garantierten Bürgerrechte, den föderalen Staatsaufbau, die Errichtung eines Zwei-Kammer-Systems und das Wahlrecht viele Parallelen auf, so liegen die Vorstellungen in der Frage des Präsidialsystems und der Rolle des Militärs sehr weit auseinander. Plädiert der Verfassungsentwurf der Opposition für einen vom Parlament gewählten Ministerpräsidenten und einen von der Ländervertretung gewählten Staatspräsidenten, der zugleich Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist, so spricht sich der Verfassungsentwurf der Militärregierung für ein Präsidialsystem aus, dessen Präsident von einer Versammlung zu wählen ist, die sich aus Vertretern beider Kammern zusammensetzt.

Noch wesentlich stärker differieren die Vorstellungen über die zukünftige Rolle des Militärs. Der Verfassungsentwurf der Opposition sieht eine klare Unterordnung des Militärs unter die Kontrolle der zivilen Führung vor und betrachtet die Armee als eine staatliche Organisation unter anderen, der keinerlei Vorzugs- oder Vormachtstellung einzuräumen ist. Der Entwurf der Regierung räumt den Militärs dagegen eine Reihe von Vorrechten ein. Außerdem müsse die Rechtsprechung im Bereich der Inneren Sicherheit in den Aufgabenbereich der Militärgerichte fallen. Angehörige der Armee würden grundsätzlich der Militärgerichtsbarkeit und nur unter besonderen Umständen der zivilen Gerichtsbarkeit unterliegen. Außerdem müsse den Streitkräften garantiert werden, daß der Oberbefehlshaber aus ihren Reihen kommt, daß sie weiterhin über all ihre Wirtschaftsunternehmen frei verfügen können und daß Armeeangehörige nicht wegen ihrer Taten während der Zeit der Militärherrschaft gerichtlich belangt werden können.

<sup>82</sup> Diese Systematik und die folgenden Ausführungen basieren auf dem Aufsatz von Andrew Reynolds *et al.*, How Burma Could Democratize, in: Journal of Democracy (Baltimore/Md.), 12 (Oktober 2001) 4, S. 95–108 (102–108).



## Vergleich der vorgelegten Verfassungsentwürfe

	<i>Verfassungsentwurf der Opposition</i>	<i>Verfassungsentwurf der Regierung</i>
Föderalismus/Zentralismus	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gleichberechtigter Föderalismus (8 Bundesländer)</li> <li>▶ Bundesrecht hat Vorrang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gleichberechtigter Föderalismus (14 Regionen u. Bundesländer)</li> <li>▶ Bundesrecht hat Vorrang</li> </ul>
Kammersystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zweikammer-System</li> <li>▶ Volksversammlung (485 auf nationaler Ebene gewählte Abgeordnete)</li> <li>▶ Nationalversammlung (4 Vertreter pro Bundesland. Wahlverfahren durch Länderparlamente festgelegt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zweikammer-System</li> <li>▶ Volksversammlung (440 Mitglieder davon: 330 vom Volk gewählt 110 vom Militär ernannt)</li> <li>▶ Nationalversammlung (12 Vertreter pro Bundesland oder Region, 25% der Sitze bleiben dem Militär vorbehalten)</li> </ul>
Präsident/Parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Parlamentarisches System</li> <li>▶ Ministerpräsident von der Volksversammlung gewählt</li> <li>▶ Präsident wird von der Nationalversammlung gewählt. Er ist Staatsoberhaupt und Oberkommandierender der Streitkräfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Präsidialsystem</li> <li>▶ Präsident von 664 Vertretern der beiden Kammern gewählt. 25% aller Sitze sind dem Militär vorbehalten</li> </ul>
Wahlrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beibehaltung des Mehrheitswahlrechts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beibehaltung des Mehrheitswahlrechts</li> </ul>
Vorrechte des Militärs	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unterordnung unter zivile Kontrolle</li> <li>▶ Keine Vorrangstellung gegenüber anderen Staatl. Institutionen</li> <li>▶ Kein Recht auf politische Beteiligung</li> <li>▶ Ethnische Minderheiten können eigene Streitkräfte unterhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vom Militär werden ernannt:</li> <li>▶ 25% der Sitze in beiden Kammern</li> <li>▶ 1/3 der Sitze in den Länder- und Regional-Parlamenten</li> <li>▶ 1/3 der Stellen im öffentlichen Dienst</li> <li>▶ Rechtsprechung über Fragen der inneren Sicherheit</li> <li>▶ Oberbefehlshaber muß Angehöriger der Streitkräfte sein</li> <li>▶ Präsident muß über »Militärische Erfahrung« verfügen</li> <li>▶ Beibehaltung der dem Militär unterstehenden Wirtschaftsunternehmen</li> <li>▶ Militärs unterliegen nur in besonderen Fällen ziviler Rechtsprechung</li> </ul>

Über die Frage, welche Zugeständnisse dem Militär gemacht werden können,<sup>83</sup> sowie über andere Grundsatzzfragen einer neuen Verfassung haben Repräsentanten der NLD und der nicht-burmesischen Ethnien mit Partnern außerhalb Birmas sehr intensive Gespräche geführt und mehrere Konferenzen veranstaltet. Erfahrungen westlicher Länder wie auch der Nachbarländer Birmas wurden auf ihre Übertragbarkeit auf birmanische Verhältnisse überprüft.<sup>84</sup> Obwohl in der EU immer wieder betont wird, daß man »beharrlich für eine Politik des kritischen Dialogs« mit der Regierung in Rangun eintritt,<sup>85</sup> waren die Bemühungen wenig erfolgreich, Regierungsvertreter für derartige Diskussionsforen zu gewinnen. Dies liegt an protokol-larischen Fragen, aber auch daran, daß die birmanischen Militärs die Aufforderung zum Dialog eher als Vorladung zu einem Tribunal begreifen, auf dem sie mit Forderungen nach Menschenrechten, Demokratie, Zivilgesellschaft etc. konfrontiert werden. Diese sehen sie aber nur als Kampfbegriffe an, die einzig dem Ziel dienen, ihre Herrschaft zu untergraben.

### Aufnahme eines konstruktiven Dialogs mit der Militärregierung

Ohne eine Beteiligung der Militärregierung haben jedoch Debatten über so wichtige Fragen wie die Ausarbeitung einer neuen Verfassung wenig politische Relevanz. Vermutlich fiel es der Regierung leichter, sich an derartigen Diskussionen zu beteiligen, wenn ihre Gesprächspartner einleitend feststellen, daß »jede künftige Regierung bei der Umsetzung ihrer Politik auf die existierenden staatlichen Strukturen angewiesen ist, einschließlich der Streitkräfte und des öffentlichen Dienstes«;<sup>86</sup> mit anderen Worten, daß es um die Reform und nicht um die Liquidation der Streitkräfte

geht. Außerdem sollte klar zu verstehen gegeben werden, daß diese Gespräche weniger der Belehrung als der Information dienen. Das Einbeziehen von Vermittlern und Erfahrungen aus der VR China und den ASEAN-Staaten kann hier eine wichtige Rolle spielen, da sie den birmanischen Militärs vor Augen führen können, welche Probleme vor ihnen stehen und wie groß der Abstand zwischen ihrem Land und seinen Nachbarländern geworden ist, denen Birma bis zu Beginn der sechziger Jahre in der Entwicklung weit voraus war. Die Bereitschaft hierzu bekunden einige ASEAN-Mitglieder seit geraumer Zeit, aber auch die VR China hat in jüngster Zeit deutlich gemacht, daß sie nicht länger allein auf die Herrschaft der Generäle setzt, sondern einen Dialog zwischen Regierung und Opposition befürwortet.<sup>87</sup>

Australien organisierte, wie gesagt, zwei Jahre lang für birmanische Regierungs- und Verwaltungsmitarbeiter sowie Armeeangehörige der mittleren und unteren Führungsebene Seminare über Menschenrechtsfragen, die mit konkreten Trainingsprogrammen verknüpft waren.<sup>88</sup> Die NLD forderte die Einstellung der Seminare, da sie in den vergangenen zwei Jahren zu keiner feststellbaren Verbesserung der Menschenrechtssituation in Birma geführt hätten.<sup>89</sup> Letzteres mag zutreffen, aber der Wert dieser oder ähnlicher Veranstaltungen liegt auch darin, Entscheidungsträger der zweiten und dritten Führungsebene kennenzulernen, über deren Vorstellungen, Ziele und auch Zwänge, denen sie ausgesetzt sind, wir nur wenige detaillierte Informationen haben. Erst eine genaue Kenntnis dieses Personenkreises und seiner Strukturen wird uns in die Lage versetzen, Differenzen in einem Apparat auszumachen, der stets bemüht ist, Geschlossenheit zu demonstrieren.

Schweißten Konfrontation und Sanktionen das Regime zusammen, so würden konkrete Angebote zur Kooperation sicherlich interne Diskussionen auslösen, wie man darauf reagieren bzw. wie weit man sich mit ausländischen Partnern einlassen soll. Differenzierungsprozesse zwischen der zentralen Militärführung

<sup>83</sup> Zu den Vorstellungen der NLD über die künftige Rolle der Streitkräfte vgl. *International Crisis Group*, Myanmar: The Future of the Armed Forces, ASIA Briefing, Bangkok/Brüssel, 27.9.2003 S. 1–19 (8f).

<sup>84</sup> So z.B. auf Konferenzen der Friedrich-Ebert-Stiftung über »Federalism: A German-Burmese Dialogue« (Dezember 2001) und »Federalism and Local Autonomy. A German-Burmese Dialogue« (November 2002).

<sup>85</sup> Staatsministerin Kerstin Müller, Die deutsche Außenpolitik und Asien. Rede am 26.2.2003 vor den in Berlin akkreditierten Botschaftern aus Asien, Australien und Neuseeland, in: *Auswärtiges Amt*, Das AA informiert. Außenpolitik im Monatsrückblick, Februar 2003, S. 51.

<sup>86</sup> *International Crisis Group*, Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid, Brüssel, 2.4.2002 (Asia Report Nr. 32), S. 28.

<sup>87</sup> So hat auch die VR China die Erklärung des letzten ASEAN-Regional Forum (18.6.2003) unterzeichnet, in der die Regierung in Rangun aufgefordert wurde, mit der Opposition in einen Dialog über die Demokratisierung Birmas einzutreten. In internen Gesprächen vertraten chinesische Diplomaten diesen Standpunkt schon seit längerer Zeit.

<sup>88</sup> Nach der erneuten Verhaftung Aung San Suu Kyis wurden sie ausgesetzt.

<sup>89</sup> Radio Australia, Melbourne, 18.3.2003, zit. in: BBC, MGNAPPE, 20.3.2003.

und den regionalen Kommandeuren sowie der auch in Birma zu beobachtende Generationskonflikt im Offizierskorps könnten so intensiviert und Gruppen bzw. Personen identifiziert werden, die zu einer stärkeren Zusammenarbeit bereit sind.<sup>90</sup> Die Regierung in Rangun sollte daher mit möglichst vielen und detaillierten Vorschlägen zu humanitären und Entwicklungsprojekten konfrontiert werden, die sie nur um den Preis des eigenen Gesichtsverlusts zurückweisen kann.

### **Aufbau und Stärkung von Parteien, Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen**

Ein konstruktiver Dialog mit dem Militär ist nicht zuletzt als vertrauensbildende Maßnahme zu verstehen, die größere Chancen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der NLD und der anderen politischen Parteien eröffnen kann. Die Militärs betonen ja seit ihrer Machtübernahme, daß sie sich lediglich als Übergangsverwalter bis zur Etablierung einer demokratischen Regierung verstehen. Man sollte die Militärregierung hier beim Wort nehmen und sie immer wieder darauf hinweisen, daß eine Demokratisierung arbeitsfähige Parteien, unabhängige Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen voraussetzt.

Nach der erneuten Inhaftierung von Aung San Suu Kyi und der Schließung der Parteibüros verfügt die NLD nicht einmal mehr über die begrenzten politischen Aktionsmöglichkeiten, die ihr im Mai vergangenen Jahres zugestanden wurden. Die Forderung nach Aufhebung dieser Repressalien hat daher Priorität bei allen Gesprächen, die mit Vertretern der Militärregierung zu führen sind. Darüber hinaus muß darauf gedrungen werden, daß die Verbindungen der NLD und der anderen oppositionellen Parteien<sup>91</sup> zum Ausland sowie die Unterstützung, die sie von dort bekommen, nicht länger mit dem Makel der Illegalität und

Subversion belastet sind, sondern als legitimer Teil ihrer politischen Arbeit anerkannt werden. Dies könnte die Militärregierung eher zu akzeptieren bereit sein, sobald es nicht nur in Kreisen der Militärregierung, sondern auch des Offizierskorps üblich geworden ist, an Konferenzen, Seminaren und Lehrgängen im Ausland teilzunehmen.

Eine unabdingbare Voraussetzung für die Arbeit demokratischer Parteien ist der freie Zugang zu und die freie Verbreitung von Informationen. Birma zählt jedoch zu den Ländern, die noch weitgehend von den internationalen Informations- und Kommunikationsströmen abgeschnitten sind. Um so wichtiger ist es, das Land aus dieser Isolation herauszuholen. Einen ersten Ansatzpunkt bieten ausländische Kulturinstitute, die in Rangun (bislang) relativ ungehindert arbeiten können. Obgleich Großbritannien zu den entschiedensten Verfechtern der Sanktionspolitik gehört, unterhält es in Rangun eine recht große Vertretung des British Council, deren Programm stark nachgefragt wird. Die Errichtung eines Goethe-Instituts oder »Deutschen Hauses« sowie einer Vertretung des DAAD und/oder von Stiftungen der politischen Parteien könnte diese Arbeit ergänzen, die sich nicht auf politische Probleme beschränken, sondern vielleicht zunächst kulturelle und gesellschaftliche Themen in den Vordergrund stellen sollte.

Beim Aufbau einer freien Presse und anderer Massenmedien wäre Unterstützung aus dem Ausland ebenfalls von großem Nutzen. Auf diesem Gebiet verfolgt die Militärregierung allerdings einen äußerst restriktiven Kurs. Selbst der NLD wurde kein eigenes Publikationsorgan zugestanden, und die Regierung setzt alles daran, die Informationsmöglichkeiten über das Internet zu begrenzen und nur einem sehr kleinen Bevölkerungskreis zugänglich zu machen. Zur Verteidigung dieser Politik wird angeführt, die »Demokratie« in Birma befinde sich noch in einem sehr schwachen Zustand und dürfe daher solchen Belastungen nicht ausgesetzt werden.<sup>92</sup> Der Regierung in Rangun in angemessener Weise zu vermitteln, daß nicht wenige Regime zusammengebrochen sind, weil sie sich zu sehr abgeschottet und zu wenig mit anderen Meinungen und Ideen auseinandergesetzt haben, wäre daher ebenso Aufgabe einer neuen Birma-Politik wie die Bereitstellung technischer und organisatorischer Hilfe für ein unabhängiges Pressewesen. Daß die Bereitschaft und das journalistische Können hier-

<sup>90</sup> Zu den Auseinandersetzungen zwischen der zentralen Militärregierung, die sich der fragilen Gesamtsituation bewußt ist, und den Regionalkommandeuren, die zum Teil von den Drogengeldern sehr gut leben können, vgl. Andres Reynolds *et al.*, How Burma Could Democratize, in: Journal of Democracy (Baltimore/Md.), 12 (Oktober 2001) 4, S. 95–108 (102) und Mary P. Callahan, Junta Dreams or Nightmares? Observations of Burma's Military since 1988, in: Bulletin of Concerned Asian Scholars (Oakland, Cal.), 31 (1999) 3, S. 52–58.

<sup>91</sup> 1988 entwickelte sich sehr rasch eine äußerst bunte Parteienlandschaft, die jedoch nach 1990 zerschlagen wurde, so daß heute andere Oppositionsparteien als die NLD allenfalls auf dem Papier bestehen.

<sup>92</sup> The New Light of Myanmar website, Rangun, 14.2.2003, zit. in: BBC, MGNAPPF, 17.2.2003.

für vorhanden sind, zeigt die Phase nach 1988, als sich nach Absetzung des Ne-Win-Regimes in sehr kurzer Zeit eine äußerst bunte Presselandschaft entfaltete.

Obgleich International Non-Government Organizations (INGOs), die sich mit humanitären Aufgaben im weitesten Sinne befassen, seit geraumer Zeit in Birma arbeiten, stehen sie noch immer unter dem meist unausgesprochenen Generalverdacht der Militärs, Handlanger des »westlichen« Auslands und damit zumindest eine latente Bedrohung der eigenen Herrschaft zu sein. Nur zögerlich setzt sich in Regierung und Verwaltung die Einsicht durch, daß man selbst weder die finanziellen noch die technischen Mittel besitzt, um bestimmte humanitäre Aufgaben, wie Armutsbekämpfung, die Eindämmung von AIDS etc., zu bewältigen oder Katastrophenhilfe zu leisten, daß es aber auch dem Ansehen der Regierung zugute käme, wenn in dringenden Notsituationen rasch Hilfe geleistet werden kann. Diese Einsicht hat den Aktionsspielraum der INGOs bzw. ihrer nationalen Vertretungen in den letzten Jahren etwas erweitert, allerdings fehlt ein stabiler rechtlicher Rahmen, der im Konfliktfall Schutz vor bürokratischen Hürden, staatlichen Interventionen und Repressalien bietet.<sup>93</sup> Daher haben sich bislang nur 30 INGOs bereit gefunden, in Birma selbst zu arbeiten.<sup>94</sup> Ihnen steht ein Jahresetat zwischen 15 und 20 Millionen US-Dollar zur Verfügung, während Mitte der achtziger Jahre zwischen 300 und 400 Millionen US-Dollar an Entwicklungshilfe nach Birma flossen.<sup>95</sup> Da die Mehrzahl dieser Organisationen im Rahmen des UN-Systems arbeitet, wären die UNO bzw. ihre Unterorganisationen am besten qualifiziert, mit der birmanischen Regierung über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeit der INGOs zu verhandeln, die letztlich auch anderen NGOs zugute käme.

Nationale NGOs im klassischen Sinne sind derzeit in Birma praktisch nicht vorhanden. Wie in anderen Ländern Südostasiens, bieten auch in Birma die buddhistischen Gemeinden wichtige Ansatzpunkte für die Entwicklung nichtstaatlicher Organisationen, die sich zunächst mit humanitären Aufgaben befassen oder im Bereich von Ausbildung und Erziehung engagieren werden. NGOs, religiöse Organisationen, Berufsverbände, Handelskammern und andere Interessenver-

tretungen aus den ASEAN-Staaten, die im letzten Jahrzehnt ein enormes und vielfältiges Wachstum zu verzeichnen hatten,<sup>96</sup> könnten hier wertvolle Aufbauhilfe leisten, da sie mit den politischen und sozioökonomischen Gegebenheiten stärker vertraut sind und weil ihr Engagement von Regierungsseite eher akzeptiert wird als das »westlicher« Organisationen; letztere könnten jedoch indirekte Hilfe leisten, indem sie die NGOs der ASEAN-Staaten in ihrem Birma-Engagement unterstützen.<sup>97</sup> Gerade zu Beginn der Entwicklung von NGOs muß sicherlich auch in Birma mit der Gründung von Government Non-Government Organizations<sup>98</sup> (GONGOs) gerechnet werden. In einzelnen Fällen mag die Zusammenarbeit mit ihnen mangels anderer Alternativen sinnvoll erscheinen, da die Eröffnung neuer Finanzierungsquellen auch neue Loyalitäten begründen kann. Bei der Vergabe von Mitteln wird jedoch sehr sorgfältig zu prüfen sein, ob im Verlauf der Zusammenarbeit eine wirkliche Neuorientierung festzustellen ist. Denn die Erfahrungen in der VR China und in Vietnam haben gezeigt, daß GONGOs die Entstehung genuiner NGOs erheblich erschweren und lange Zeit verhindert haben.

Wesentlich bessere Bedingungen für die Herausbildung von NGOs bestehen natürlich im thailändischen Grenzgebiet, wo derzeit etwa 150 000 birmanische Flüchtlinge der verschiedensten Ethnien leben, für deren Betreuung sich mehr als 50 INGOs engagieren. Sie bieten nicht nur materielle Hilfeleistungen, sondern haben auch erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Flüchtlinge zur Selbstorganisation zu ermuntern, sie dabei zu begleiten und zu fördern. Es sollte allerdings nicht verkannt werden, daß die Flüchtlinge in einer besonderen Situation leben. Die Organisationen, die sie gründen, haben wahrscheinlich nach ihrer Rückkehr in die Heimat keinen Bestand, weil sie sich dort mit ganz anderen materiellen und sozialen Verhältnissen auseinandersetzen müssen. Wichtig erscheint jedoch die Vermittlung einer bislang nicht erlebten Erfahrung: Man kann die Lebensumstände positiv verändern, die eigenen Interessen besser durchsetzen, wenn man sich mit anderen zusammenschließt. Das geht nicht konfliktfrei, aber es ist effizienter, als nur auf Hilfe von oben zu warten.

<sup>93</sup> *International Crisis Group*, Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid [wie Fn. 86], S. 4.

<sup>94</sup> Im thailändisch-birmanischen Grenzgebiet sind dagegen 50 INGOs in der Flüchtlingsbetreuung engagiert. In Kambodscha mit etwa 12 Millionen Einwohnern arbeiten über 500 NGOs.

<sup>95</sup> Ebd., S. 6.

<sup>96</sup> Vgl. Jürgen Rüländ, Politische Systeme in Südostasien. Eine Einführung, Landsberg a. L. 1998, S. 199–272.

<sup>97</sup> *International Crisis Group*, Myanmar: The Role of Civil Society [wie Fn. 21], S. 28.

<sup>98</sup> Unter »GONGOs« versteht man staatlich gelenkte Organisationen, die als »NGOs« deklariert werden, um so den Auflagen ausländischer Geldgeber gerecht zu werden.

In den Gebieten nicht-burmesischer Ethnien, die nicht unmittelbarer Kontrolle der Regierung unterstehen, sondern ethnischen Führern und deren militärischen Verbänden, ist die Gründung von NGOs nicht weniger wichtig, aber auch kaum weniger schwierig als im unmittelbaren Regierungsgebiet. Die Führer der nationalen Minderheiten legitimieren ihre Herrschaft in der Regel damit, daß sie Unabhängigkeit von der Regierung in Rangun garantieren. Aber ihre Herrschaft fußt häufig auf Einnahmen aus kriminellen Machenschaften, vor allem Drogenhandel, und auf nicht weniger autokratischen Methoden und Strukturen als denen der Regierungsseite. Ausländische Hilfe an nicht-burmesische Ethnien muß daher unter anderem an die klare Bedingung geknüpft werden, nicht nur den INGOs verlässliche Arbeitsbedingungen zu gewähren, sondern auch das Entstehen lokaler NGOs nicht zu behindern und so wenigstens rudimentäre Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation zu ermöglichen.

### **Verbesserung der materiellen Lebensumstände**

Die skizzierten gesellschaftlichen und politischen Veränderungen werden nur dann greifen, wenn sie von spürbaren Verbesserungen der materiellen Lebensumstände begleitet sind bzw. untermauert werden. Denn für Millionen von Subsistenz-Bauern oder in den Städten lebenden Armen, die jeden Tag um das Überleben zu kämpfen haben, hat das Versprechen auf eine Zukunft in Freiheit relativ geringe Bedeutung.<sup>99</sup> Für sie geht es vielmehr darum, das Stadium der Verzweiflung und Hoffnungslosigkeit durch eine Hebung ihres Lebensstandards zu überwinden, auch wenn diese – absolut betrachtet – noch so geringfügig erscheinen mag.

### **Humanitäre und entwicklungspolitische Projekte**

Die NLD sprach sich lange Zeit gegen jegliche Hilfe an Birma aus, da diese nur der Stärkung des Militärregimes dienen würde. Seit einigen Jahren hat jedoch Aung San Suu Kyi in mehreren Stellungnahmen zu verstehen gegeben, sie sei nicht mehr gegen humanitäre Hilfe, wenn sichergestellt werde, daß diese wirk-

lich den Betroffenen zugute kommt.<sup>100</sup> Aber die Opposition sollte noch stärker als bisher davon überzeugt werden, daß die grundlegenden Probleme Birmas nicht allein durch politische Vorleistungen gelöst werden können. Sonst ist zu befürchten, daß in einem wirtschaftlich und sozial zerrütteten Land die Einführung eines parlamentarischen Systems eher zur Verschärfung der desolaten wirtschaftlichen Situation führen würde und damit auch zu einer Desavouierung demokratischer Verfahrensregeln. Um dies zu verhindern, wäre es eine der wichtigsten Aufgaben der NLD – sicherlich in Kooperation mit internationalen Hilfs- und Entwicklungsorganisationen – ein Aufbau- und internationales Hilfsprogramm für Birma auszu- arbeiten, in dem klare Schwerpunkte gesetzt und einige Modellprojekte genannt werden. Auch in den angestrebten »substantiellen« Gesprächen mit der Regierung wäre ein solches Hilfsprogramm ein Thema, dessen Erörterung sich die Regierungsseite nur um den Preis politischen Gesichtsverlusts entziehen könnte.

Die USA und die EU, die bislang eher über quantitative Restriktionen als über qualitative Kriterien der humanitären Hilfe nachgedacht haben, sind ebenfalls aufgerufen, sich stärker mit inhaltlichen Fragen zu befassen. Zum Beispiel: Wo gibt es lokale Initiativen, die aufgegriffen, entfaltet und vielleicht in gemeinsame Projekte mit der lokalen Verwaltung überführt werden können, wie können Mittelvergabe und Monitoring der einzelnen Projekte effizienter gestaltet werden, um Mißbrauch oder Unterschlagung der zur Verfügung gestellten Mittel zu unterbinden? Für die Zusammenarbeit mit Dienststellen der Regierung und ihres Verwaltungsapparats sollten projektbezogen verbindliche Vereinbarungen getroffen, bei deren Nichterfüllung die Mittel ausgesetzt werden. Doch diese Sanktionen müssen zielgenau und nicht pauschal erfolgen. Das Scheitern einzelner Projekte darf nicht zur Streichung der gesamten Hilfe, sondern muß zur Konzentration und Mittelaufstockung bei erfolgreichen Projekten führen. Dadurch könnte eventuell auch ein heilsamer Wettbewerb zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten initiiert werden. Sicherlich werden sich die hier beschriebenen Anforderungen nicht eins zu eins umsetzen lassen, aber an Birma sollte kein strengerer Maßstab angelegt werden als an andere Entwicklungsländer. So entfällt beispielsweise auf jeden Einwohner des benachbarten Laos 68mal

99 *International Crisis Group*, Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid [wie Fn. 86], S. 27.

100 So Aung San Suu Kyi in einem Interview mit der *Democratic Voice of Burma* am 15.3.2003, zit. in: *BBC*, MGNAPPF, 17.3.2003.

soviel Entwicklungshilfe wie auf einen Einwohner Birmas, obgleich das politische System dieses Landes ebenfalls noch weit von einem Rechtsstaat entfernt ist.<sup>101</sup>

Eines der vorrangigen Aufgabenfelder humanitärer Hilfe ist der Aufbau einer medizinischen Basisfürsorge auf dem Lande. Der von der WHO im Jahr 2000 herausgegebene Weltgesundheitsbericht weist dem Gesundheitswesen Birmas den 190. Platz zu; nur noch Sierra Leone rangiert hinter Birma.<sup>102</sup> Selbst leichtere Krankheiten und Verletzungen, die bei sofortiger und sachgerechter Behandlung schnell und ohne größeren Aufwand geheilt werden könnten, nehmen daher oft einen lebensbedrohenden Verlauf. Besondere Anstrengungen müssen beim Kampf gegen das HIV-Virus gemacht werden, von dem bereits rund zwei Prozent der birmanischen Bevölkerung betroffen sind. Nachdem die Regierung in Rangun lange Zeit die Augen vor der rasanten Ausbreitung dieser Krankheit geschlossen hatte, ist sie in jüngster Zeit ernsthaft bemüht, auch mit ausländischen Hilfsorganisationen bei der Eindämmung von und dem Schutz vor Aids zusammenzuarbeiten.<sup>103</sup>

Kaum weniger dringend ist die Bekämpfung der ländlichen Armut; angefangen von der schlichten Ernährungssicherung, Gerierung von Geldeinkommen, dem Aufbau von Klein-Kredit-Systemen bis hin zu einfachen infrastrukturellen Maßnahmen wie Wasserversorgung und Wegebau. Ausländische Hilfe kann hier selbstverständlich nicht flächendeckend wirken, sondern muß sich auf Vorhaben konzentrieren, deren Beispiel zur Nachahmung ermuntert und das Bewußtsein dafür schärft, daß derartige Projekte nicht nur materielle Not verringern helfen, sondern auch einen wichtigen Baustein bei der Veränderung der politischen Verhältnisse darstellen.

Neben Gesundheitsfürsorge und Armutsbekämpfung kommt Bildung und Ausbildung eine Schlüsselstellung bei der Überwindung von Unterentwicklung

zu. Während der neunziger Jahre sind hier enorme Defizite entstanden. Die staatlichen Aufwendungen für Schulen wurden um mehr als 80 Prozent gekürzt,<sup>104</sup> und die Hochschulen blieben auf Weisung der Regierung einige Jahre ganz geschlossen. Während im Bereich der Primärerziehung vor allem materielle Hilfe aus dem Ausland gefordert ist, wird in der weiterführenden Ausbildung ausländische Unterstützung auch bei der Vermittlung neuer Inhalte und der Entwicklung neuer Curricula gerade in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften unverzichtbar sein. Denn so wichtig es ist, eine Verfassung auszuarbeiten, die ein Regelwerk für die gewaltfreie Beilegung der vorhandenen politischen und ethnischen Konflikte vorsieht, so wichtig ist es, Personen auszubilden, die die dort niedergelegten Prinzipien verstehen und politisch umsetzen können. Da innerhalb Birmas eine solche Ausbildung derzeit wohl noch nicht möglich ist, könnte damit in den Flüchtlingslagern auf thailändischem Territorium begonnen werden.

Für die Ausbildung von Verwaltungsfachleuten, vor allem solchen, die in kommunaler Selbstverwaltung geschult sind, ließe sich wahrscheinlich auch das Interesse von Regierungsmitgliedern wecken, die sich mehr und mehr der Notwendigkeit bewußt werden, hier neue, nicht-militärische Wege zu gehen. Ebenso dringend benötigt werden Experten für den Aufbau eines staatlichen Finanz- und Steuersystems, da gegenwärtig in Birma der Anteil der Steuern am Bruttosozialprodukt zu einem der niedrigsten der Welt gehört.<sup>105</sup> Der Wirtschaft Birmas fehlt es an Managern, die es verstehen, Betriebe zu entwickeln und Joint-ventures aufzubauen, die in der regionalen Konkurrenz bestehen können. Für die angepeilte Integration in den Weltmarkt sind darüber hinaus Spezialisten notwendig, die internationale Erfahrungen besitzen und mit weltwirtschaftlichen Zusammenhängen vertraut genug sind, um eine Strategie auszuarbeiten, die den wirtschaftlichen Interessen Birmas auf internationaler Ebene Rechnung trägt.

Viele dieser Aufgaben könnten ausländische Experten wahrnehmen, die jedoch möglichst schnell durch Birmanen ersetzt werden sollten. Selbst wenn man von einem ungewöhnlich großen Hilfsengagement der internationalen Gemeinschaft ausgeht, wird sich die Ausbildung der notwendigen Anzahl derartiger Fach- und Führungskräfte nicht in wenigen Jahren

**101** Vgl. Moritz *Kleine-Brockhoff*, Die Trümpfe der Lady. Burmas Junta ist wirtschaftlich unter Druck, aber eine Lockerung der Sanktionen hängt von Suu Kyis Signalen ab, in: Frankfurter Rundschau, 10.7.2002, S. 3.

**102** von *Hauff*, The Relevance of Social Reforms [wie Fn. 31], S. 44.

**103** So erkannte Kathleen Cravero, Vize-Direktorin von UNAIDS, die Fortschritte Birmas in den vergangenen 15 Monaten beim Kampf gegen Aids gemacht hat; The Myanmar Times website, Rangun, 6.2.2003, zit in: BBC, MGNAPPF, 9.2.2003. Ebenso erkannte die WHO die Fortschritte an, die Birma bei der Bekämpfung von Lepra und Kinderlähmung an; The New Light of Myanmar website, Rangun, 7.02.2003, zit in: BBC, MGNAPPF, 9.2.2003.

**104** von *Hauff*, The Relevance of Social Reforms [wie Fn. 31], S. 48f.

**105** Ebd., S. 15.

bewerkstelligen lassen. Um so dringender ist es, möglichst bald damit zu beginnen, denn jedes weitere Abwarten führt zu erheblichen Kostensteigerungen.

### **Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung**

Gut geschulte Manager und weitsichtige Ökonomen sind indessen nur eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Auch das Bekenntnis zur Marktwirtschaft, das die Militärs seit 1988 lautstark geäußert haben, reicht für die Etablierung einer erfolgreichen Marktwirtschaft nicht aus. Um das reiche wirtschaftliche Potential eines Landes wie Birma adäquat zu entwickeln, bedarf es klarer rechtlicher Rahmenbedingungen und eines juristischen Apparates, der in der Lage ist, die erlassenen Gesetze durchzusetzen und sie gegen staatliche Interventionen und Willkür erfolgreich zu verteidigen. Zweitens ist ein solides Finanz- und Währungssystem sowie eine saubere Aufgabenteilung zwischen Zentralbank und privaten Geschäftsbanken notwendig. Von all dem kann in Birma auch 15 Jahre nach »Einführung der Marktwirtschaft« keine Rede sein.

Die notwendigen Reformen des bestehenden Rechts- und Finanzsystems sind zunächst eine Frage der technischen Expertise. Da umfangreiche Erfahrungen mit vergleichbaren Transformationen anderer ost- und südostasiatischer Länder vorliegen, könnten mit internationaler Hilfe und Beratung relativ zügig entsprechende Maßnahmen formuliert werden. Ihre Umsetzung ist jedoch auch eine Machtfrage, da bestehende Privilegien und Interessen verletzt und wirtschaftliche Macht sowie Verfügungsrechte über wertvolle Ressourcen neu zu verteilen sind. Die birmanische Führung von der Notwendigkeit dieser einschneidenden Veränderungen zu überzeugen, ist ein wesentlich schwierigeres Unterfangen. Der Verweis auf andere asiatische Länder, wo vermehrte Reformanstrengungen auch zu Handelserleichterungen, höheren ausländischen Direktinvestitionen und Krediten internationaler Hilfs- und Finanzierungsorganisationen geführt haben, mag diesen Argumenten Nachdruck verleihen, ob sie überzeugen können, wird nicht zuletzt davon abhängen, wie rasch sich erste Erfolge einstellen, die den Transformationsprozeß verstetigen helfen.

Angesichts der Erfahrungen anderer Transformationsländer scheinen allerdings folgende Punkte unstrittig zu sein: Ohne wirtschaftliche Wachstumsraten zwischen 8 und 10 Prozent ist keine Überwin-

dung der wirtschaftlichen Unterentwicklung vorstellbar. Ebenso wird sich die erforderliche Umstrukturierung und zahlenmäßige Verkleinerung der Armee nur bewerkstelligen lassen, wenn die Wirtschaft neue Arbeitsplätze, Berufs- und Karrierechancen für die zu demobilisierenden Soldaten und Offiziere zur Verfügung stellen kann. Letztlich setzt aber auch eine demokratische Neugestaltung des politischen Systems neue wirtschaftliche Machtverhältnisse voraus, die nicht länger von den Militärs dominiert werden.

## Fazit

Der vorgeschlagene Maßnahmenkatalog stellt keinen Königsweg dar. Schwere Rückschläge wie zum Beispiel die nach dem 30. Mai einsetzenden Repressalien müssen in Rechnung gestellt werden. Sie sollten aber nicht zur Rückkehr zu einer Politik verleiten, die sich als kontraproduktiv erwiesen hat. Die Aufgabe der pauschalen Sanktionspolitik und die Anwendung selektiven Drucks bedeutet, daß jeweils im Einzelfall entschieden werden muß, ob Festigkeit oder Flexibilität bzw. welches Mischungsverhältnis zum Ziel führen wird. Fehlentscheidungen werden dabei kaum zu vermeiden sein, und angesichts ungünstiger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen wird auch die wirtschaftliche Aufholjagd nicht in dem Tempo vonstatten gehen wie in anderen Ländern Südasiens.

Dies ändert nichts an der Tatsache, daß die außenpolitische und wirtschaftliche Öffnung eines Landes, wie etwa das Beispiel Vietnam zeigt, in aller Regel ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum hervorbringt. Wirtschaftliche Prosperität führt zweifellos nicht automatisch zu einem demokratischen Rechtsstaat, aber sie eröffnet vorher nicht gekannte persönliche wie politische Handlungsspielräume, die eine wichtige Voraussetzung für politische Veränderungen sind. Das hartnäckige Bestehen auf politischen Vorleistungen vermochte dagegen die Militärherrschaft nicht ernstlich zu gefährden und trug letztlich zu einer Verschärfung der desolaten wirtschaftlichen und sozialen Lage Birmas bei, die langfristig auch die Stabilität der Region in Frage stellen kann. entschieden werden muß, ob Festigkeit oder Flexibilität bzw. welches Mischungsverhältnis zum Ziel führt. Fehlentscheidungen werden dabei kaum zu vermeiden sein, und angesichts ungünstiger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen wird auch die wirtschaftliche Aufholjagd nicht in dem Tempo vonstatten gehen wie in anderen Ländern Südasiens.

## Abkürzungen

AI	Amnesty International
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
GONGO	Government Non-Government Organization
ILO	International Labor Organization
INGO	International Non-Government Organization
IRK	Internationales Rotes Kreuz
NGO	Non-Government Organization
NLD	National League for Democracy
SLORC	State Law and Order Restoration Council
SPDC	State Peace and Development Council
UNO	United Nations Organization
VR	Volksrepublik